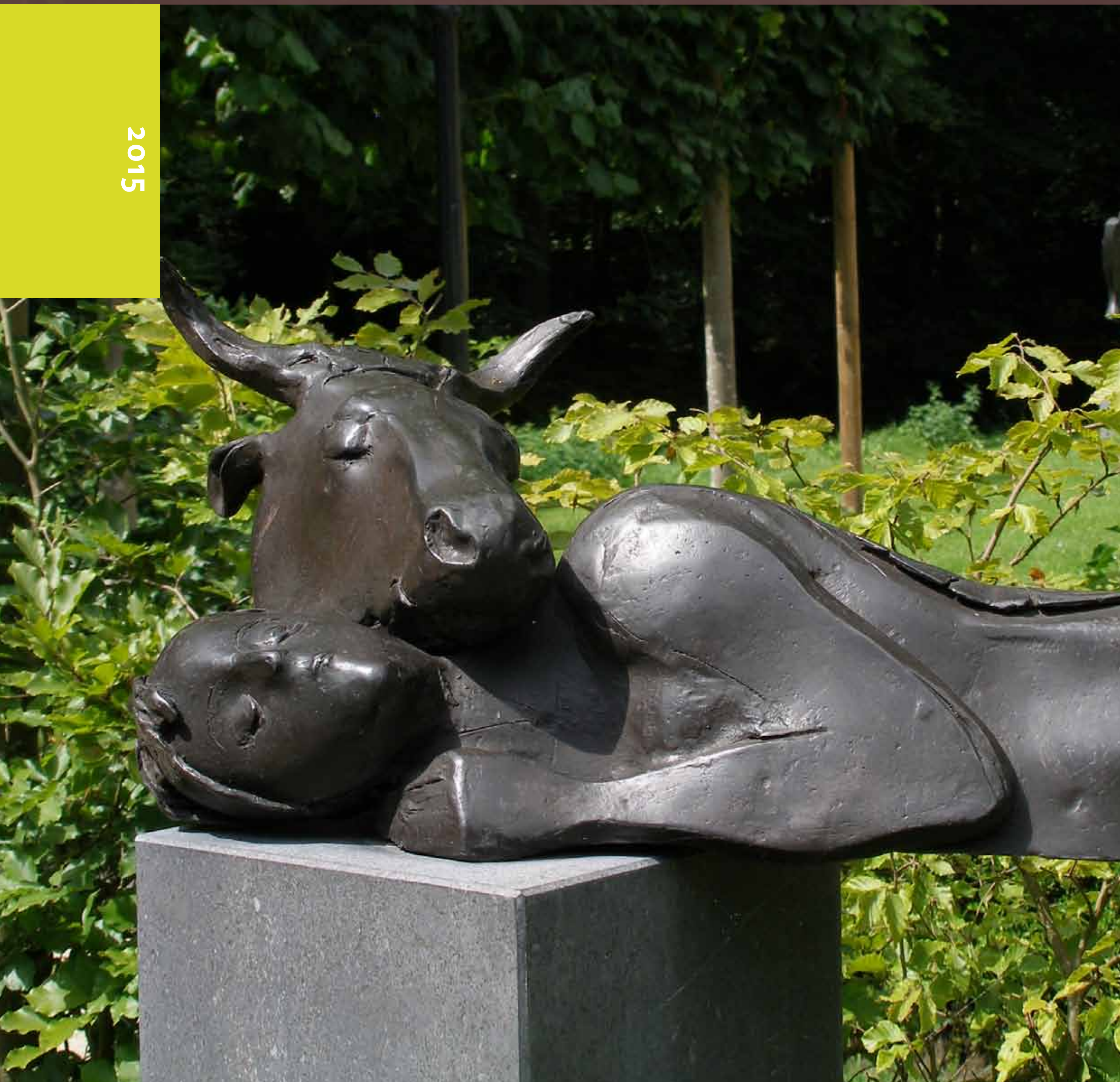
Algemene Rekenkamer

EU-trendrapport 2015

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

2015



EU-trendrapport 2015

Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie

De tekst van het EU-trendrapport 2015 is vastgesteld op 3 februari 2015.
Het rapport is op 10 februari 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort

Doel en opzet

Dit is de dertiende editie van het EU-trendrapport. Met deze jaarlijkse publicatie biedt de Algemene Rekenkamer inzicht in ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie (EU) als geheel, de EU-lidstaten en Nederland.

Dit zijn onderwerpen die van belang zijn voor het standpunt dat de minister van Financiën in Brussel inneemt over het al dan niet goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld op de Europese begroting heeft uitgegeven. Het Nederlandse standpunt over deze zogenoemde dechargeverlening wordt elk voorjaar bepaald na overleg met de Tweede Kamer. Wij hopen de Tweede Kamer mede op basis van dit rapport in staat te stellen een goed geïnformeerd debat met de minister van Financiën te voeren.
Ook willen wij met dit rapport een breder publiek informeren over de wijze waarop EU-geld in de lidstaten wordt besteed en wat daar concreet mee wordt bereikt. Ons uitgangspunt is dat de burgers van de EU mogen verwachten dat EU-geld, in hun eigen land en elders, met resultaat wordt aangewend (doeltreffend), dat dit gebeurt met een optimale inzet van middelen (doelmatig) én volgens de regels (rechtmatig). Ook vinden wij dat EU-burgers mogen verwachten dat er over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen volledige transparantie bestaat.

Het EU-trendrapport bestaat net als de editie van vorig jaar uit twee delen.
In deel 1 beschrijven we de stand van het financieel management in de EU. We belichten hier net als in voorgaande jaren het financieel beheer, de rechtmatigheid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van Europees geld, zowel EU-breed als in de afzonderlijke lidstaten. Dit jaar besteden we daarbij extra aandacht aan fraude en corruptie.
In deel 2 doen we net als vorig jaar verslag van eigen onderzoek. In deze editie gaat het om een onderzoek naar een zestal EU-projecten in Nederland en een onderzoek naar het functioneren van de Europese aanbestedingsregels.

Conclusies en aanbevelingen uit deel 1, ‘EU: trends in financieel management’

De vraag of het Europese geld rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is besteed, onderzoeken wij jaarlijks aan de hand van de diverse verantwoordingsdocumenten en controleverslagen die in de EU worden uitgebracht door de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de EU-lidstaten. Onze speciale aandacht is daarbij in deze editie van het EU-trendrapport uitgegaan naar het in 2014 verschenen corruptiebestrijdingsverslag van de Europese Commissie.

Een en ander heeft ons tot de volgende conclusies gebracht:

EU-breed

- De Europese Rekenkamer heeft wederom geen positief oordeel kunnen vellen over de besteding van de EU-gelden. Uit de verantwoording die de Europese Commissie aflegt over de uitgaven die zij doet blijkt eveneens dat de rechtmatigheid van de uitgaven in 2013 niet is verbeterd.[1]

1
Weliswaar hebben de directeuren-generaal van de Europese Commissie minder voorbehouden gemaakt bij de betrouwbaarheid van de informatie in hun jaarlijkse verantwoording (deze worden bijvoorbeeld gemaakt wanneer uitgaven zijn gedaan die niet rechtmatig waren), maar het totaalbedrag dat gemoeid is met de gemaakte voorbehouden blijft onverminderd hoog.

- Het overkoepelende 'Syntheseverslag' waarmee de Europese Commissie haar goedkeuring verleent aan het beheer van de directeuren-generaal, is net als in voorgaande jaren niet ondertekend door de leden van de Commissie.
- Het eerste corruptiebestrijdingsverslag van de Europese Commissie dat de Europese Commissie uitbrengt in het kader van de bestrijding van corruptie, is nog vatbaar voor verbetering. De in het verslag voorgestelde corruptiebestrijdingsmaatregelen zijn vooral gebaseerd op de maatschappelijke *perceptie* van corruptie en niet op het daadwerkelijk *voorkomen* van corruptie. Daardoor worden de werkelijke oorzaken van corruptie met de voorgestelde maatregelen niet aangepakt. Het verslag kan aan waarde winnen wanneer het wordt gebaseerd op empirie en wanneer ook de bevindingen van het Europese antifraudebureau OLAF in het verslag worden betrokken.
- In het huidige financieel reglement gebeurt het afleggen van verantwoording met een nationale verklaring (zoals Nederland, Denemarken en Zweden doen) op vrijwillige basis.[2] Op verzoek van het Europees Parlement heeft een 'werkgroep nationale verklaringen' in juni 2014 aanbevelingen gedaan om het gebruik van een nationale verklaring te vereenvoudigen. Zo heeft de werkgroep sjablonen gemaakt voor de diverse onderdelen van een nationale verklaring en tal van praktische aanwijzingen gegeven voor de wijze van publicatie, om zo het afgeven van nationale verklaringen onder lidstaten te stimuleren. De Europese Commissie ondersteunt deze aanbevelingen.

Lidstaten

- De verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel hebben ontvangen, is het afgelopen jaar niet verbeterd. Slechts drie EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben hierover in 2013 op vrijwillige basis een nationale verklaring ('lidstaatverklaring' genoemd) opgesteld. De overige lidstaten hebben tot dusverre geen aanstalten gemaakt om op vrijwillige basis politieke verantwoording af te leggen over het beheer en de besteding van EU-fondsen in eigen land. Wij zijn van mening dat een politieke en openbare verklaring het sluitstuk zou moeten zijn van de wijze waarop op nationaal niveau controle en verantwoording over EU-geld georganiseerd zijn. Recente ontwikkelingen omtrent de naheffing laten zien dat inzicht in uitgaven én afdrachten per lidstaat van groot belang is.
- De lidstaten geven ter verantwoording jaarlijks wel 'annual summaries' af: samenvattende overzichten van de onderzoeken die in de lidstaat zijn verricht naar de rechtmatigheid van de besteding van de uit Brussel ontvangen subsidies. Met ingang van 2014 zijn deze annual summaries voorzien van een *management declaration* (beheersverklaring)[3] die de rechtmatigheid van de informatie garandeert. Annual summaries (en management declarations) hebben echter aanzienlijk minder zeggingskracht dan nationale verklaringen, omdat ze (a) geen overkoepelend oordeel bevatten over de rechtmatigheid van de subsidiestromen die het land ontvangt, (b) afkomstig zijn van ambtenaren, zodat er geen consequenties op politiek niveau kunnen worden verbonden aan eventuele onrechtmatigheden en (c) niet openbaar worden gemaakt, zodat de EU-burger er geen kennis van kan nemen.
- Er bestaat weliswaar inzicht in de prestaties die in de EU-lidstaten worden geleverd met EU-gelden, maar er is nog altijd weinig bekend over de daarmee bereikte effecten.

2
Artikel 59.5 van het financieel reglement.

3
Met daarbij gevoegd het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie.

Onze aanbevelingen aan de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken zijn, met uitzondering van de derde, gelijkluidend aan die van vorig jaar:

- Ga na welke mogelijkheden er zijn om het gebruik van een nationale verklaring, vergelijkbaar met de jaarlijkse Nederlandse verklaring, in de lidstaten te stimuleren omdat het belangrijk is dat in een openbaar document politieke verantwoordelijkheid wordt genomen door de lidstaat over de besteding van Europese gelden. Benut de mededeling van de Europese Commissie dat ze de aanbevelingen van de eerder genoemde 'werkgroep nationale verklaringen' die een eenvoudiger toe te passen sjabloon voor de nationale verklaring heeft opgesteld, overneemt en bereid is mogelijkheden te onderzoeken om het gebruik van een nationale verklaring verder te stimuleren.
- Bevorder dat de EU-lidstaten de komende jaren hun annual summaries van de nationaal uitgevoerde controles (met ingang van 2014 inclusief de nieuwe *management declaration*) openbaar maken en dat de Europese Commissie deze documenten onderling vergelijkbaar maakt en analyseert.
- Bevorder dat het Syntheseverslag van de Europese Commissie wordt voorzien van een bestuurlijke ondertekening.

Conclusies en aanbevelingen uit deel 2, 'Lidstaat Nederland: effectiviteit projecten en Europees aanbesteden'

Ons eigen onderzoek naar door de EU gesubsidieerde projecten in Nederland hebben wij dit jaar gericht op zes projecten die worden gefinancierd uit de volgende Europese fondsen:

1. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
2. het Europees Visserijfonds (EVF);
3. het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
4. het Europees Sociaal Fonds (ESF);
5. het Europees Integratiefonds (EIF);
6. het Europese Territoriale Samenwerking (Interreg).

Uit eerdere onderzoeken van zowel de Europese Rekenkamer als van onszelf (Algemene Rekenkamer, 2014) is gebleken dat er EU-breed inmiddels weliswaar redelijk inzicht bestaat in de (tussentijdse) prestaties die bij de uitvoering van EU-projecten worden geleverd, maar dat er veelal weinig bekend is over de daarmee bereikte *effecten*. De nadruk bij de uitvoering van de Europese programma's ligt vooral op het controleren van de naleving van regels en te weinig op het nagaan of het gewenste effect met de projecten die geld ontvangen, met een efficiënte inzet van middelen, wordt behaald.

Het onderzoek leidde tot het volgende beeld:

- Bij de selectie van projecten is bij het programmamanagement nog beperkt aandacht voor effectiviteit; in de fase daarna is de aandacht voor effectiviteit afwezig.
- De subsidieverleners hebben bij de meeste projecten na afloop wel inzicht in de geleverde *prestaties* (zoals de realisatie van een sporthal, het aantal toegekende vouchers voor leerwerkbanen, of het aantal deelnemers aan een integratietraject), maar weinig inzicht in de gerealiseerde *effecten* (is de leefbaarheid toegenomen? Is de werkgelegenheid gegroeid? Zijn de deelnemers beter geïntegreerd geraakt?).

- In sommige gevallen zouden projecten ook zonder het toegekende EU-geld doorgang hebben gevonden en was er dus eigenlijk geen noodzaak voor subsidiëring vanuit de EU.

Wij bevelen de verantwoordelijke ministers aan om voor het brede publiek inzichtelijk te maken welke effecten er concreet zijn bereikt met het EU-geld dat Nederland ontvangt (naar het voorbeeld van de site 'Europa om de hoek', die vermeldt welke subsidiebedragen aan projecten zijn toegekend). Belangrijk is dat transparant is of het EU-geld volgens de regels wordt verdeeld én of met dit geld het beoogde resultaat wordt behaald.

Aanvullend op het onderzoek naar de zes EU-projecten hebben wij dit jaar ook onderzoek verricht naar fouten in Europees aanbesteden in Nederland.[4] Uit dit onderzoek is onder meer het volgende naar voren gekomen:
- De meeste aanbestedingsfouten worden gemaakt bij opdrachten onder de Europese drempelwaarden. De redenen en verklaringen daarvoor worden momenteel niet (structureel) binnen alle operationele programma's vastgelegd en geanalyseerd.
- Er worden relatief meer fouten gevonden bij EFRO-projecten dan bij ESF-projecten. Dit laat zich deels verklaren uit het feit dat in de onderzochte periode bij het EFRO een complexer stelsel van regels hoorde dan bij andere Europese fondsen. Dit stelsel van regels is met de Aanbestedingswet 2012 geüniformeerd voor alle fondsen.
- De voornaamste redenen voor de gemaakte fouten zijn kennisgebrek en onbekwaamheid.

Wij bevelen de minister van Economische Zaken (EZ) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het volgende aan.
- Analyseer periodiek de oorzaken van gevonden aanbestedingsfouten en gebruik de uitkomst van deze analyses bij de evaluatie van de structuurfondsprogramma's.
- Leg expliciet en eenduidig vast of er bij de ESF- en EFRO-projecten additionele regionale en lokale aanbestedingsregels mogen worden toegepast die verder gaan dan de Aanbestedingswet 2012; weeg hierbij de te behalen voordelen af tegen de administratieve- en controlelasten.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 29 januari 2015 namens het kabinet gereageerd op onze aanbevelingen en aangegeven deze goeddeels te onderschrijven. We vatten hieronder de kabinetsreactie samen. Onderdelen uit de reactie die daartoe aanleiding geven voorzien wij van een kort nawoord.
De integrale reactie van het kabinet op dit EU-trendrapport is opgenomen in de bijlage van dit rapport en is ook te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

Reactie op aanbevelingen uit deel 1
Het kabinet beschouwt onze aanbeveling om zich te blijven inspannen voor een EU-breed toegepaste nationale verklaring als een ondersteuning van het kabinetsbeleid. Nederland heeft in dat kader actief bijgedragen aan de EU-werkgroep Nationale verklaringen. De Europese Commissie is nu bezig met het uitwerken van de aanbevelingen van deze werkgroep. Het Ministerie van Financiën heeft op ambtelijk niveau de Commissie hierbij assistentie aangeboden.

Verder ziet het kabinet net als wij graag dat lidstaten de annual summaries (met het bijbehorende oordeel van een auditinstantie en de nieuwe management declarations) openbaar maken. Het Financieel Reglement biedt die mogelijkheid, maar het draagvlak onder lidstaten voor deze vorm van transparantie is gering. De minister van Financiën zegt toe bij de Europese Commissie aandacht te blijven vragen voor betere transparantie van verantwoordingsdocumenten.

Onze aanbeveling over de bestuurlijke ondertekening van het Syntheseverslag van de Europese Commissie neemt het kabinet niet over. Volgens het kabinet legt de Europese Commissie met het publiceren van het Syntheseverslag reeds op bestuurlijk niveau verantwoording af. Een handtekening van een eurocommissaris is juridisch niet voorgeschreven en ook niet nodig, zo schrijft de minister van Financiën.
Nawoord: Wij ondersteunen met onze aanbeveling een wens van het Europees Parlement, die wij billijken in een situatie waarin de Europese Rekenkamer nog steeds jaarlijks moet vaststellen dat de rechtmatigheidstolerantie van 2% ruim wordt overschreden.

Reactie op aanbevelingen uit deel 2
Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling om voor het brede publiek inzichtelijk te maken welke effecten er worden bereikt met door de EU gesubsidieerde projecten. De minister van Financiën wijst er in dit verband op dat er voor het publiek, afgezien van de informatie die in het kader van EU-verplichtingen beschikbaar is, ook informatie beschikbaar is over resultaten van de EU-projecten op openbare internetpagina's zoals 'Europa om de hoek' en op de jaarlijkse 'Europa Kijkdagen'.
Nawoord: We zijn het met het kabinet eens dat een website als 'Europa om de hoek' een goed voorbeeld is. De transparantie over EU-subsidies zou zich echter volgens ons niet moeten beperken tot 'laten zien wie het geld krijgt', zoals deze website doet, maar uitgebreid moeten worden tot 'laten zien welke resultaten er mee worden geboekt'. Informatie geven over geboekte resultaten en beoogde en bereikte effecten zou een verrijking vormen.

Het kabinet onderschrijft onze aanbeveling om periodiek de fouten te analyseren die worden gemaakt bij Europese aanbestedingen, en deze informatie te gebruiken bij de evaluatie van de structuurfondsprogramma's. De 'lessons learned' zullen worden meegenomen in evaluaties. Daarnaast is het voorkomen van aanbestedingsfouten van belang, zo schrijft de minister van Financiën. Hij kondigt aan dat de managementautoriteiten voor de programmaperiode 2014-2020 meer voorlichting zullen gaan geven om fouten bij aanbestedingen te voorkomen. Volgens het kabinet zijn echter begunstigden ook zélf verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van het aanbestedingsproces, voor het doorvoeren van verbeteringen daarin en voor het leren van eerder gemaakte fouten.

Ook onze aanbeveling om expliciet en eenduidig vast te leggen of regionale en lokale additionele aanbestedingsregels die verder gaan dan de Aanbestedingswet mogen worden toegepast, onderschrijft het kabinet. De minister van Financiën geeft aan dat het kabinet belang hecht aan duidelijkheid over dit onderwerp. Daarom zal het kabinet dit jaar nagaan of kan worden vastgelegd dat aanvullende aanbestedingsregels niet van toepassing zijn op EFRO- en ESF-projecten. Daarbij zullen de voordelen van het

gebruik van additionele lokale of regionale regels worden afgewogen tegen de administratieve lasten en de controlelasten, zoals door ons is aanbevolen.
Nawoord: Wij zullen met belangstelling volgen of met de genoemde maatregelen aanbestedingsfouten binnen de structuurfondsprogramma's inderdaad worden verminderd.

Europese Unie: project van 28 landen

Op dit moment vormen 28 landen samen de EU. De Unie, toen nog onder de naam Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan als een economisch project van een klein aantal landen. Mettertijd is de EU uitgegroeid tot een organisatie die zich bezighoudt met allerlei beleidsterreinen.

Democratische besluitvorming

Alles wat de EU doet is gebaseerd op verdragen die op democratische wijze door alle lidstaten zijn aanvaard. De meest gangbare besluitvormingsprocedure van de EU is de medebeslissingsprocedure: het rechtstreeks verkozen Europees Parlement moet samen met de Raad van Ministers (waarin de regeringen van de 28 EU-landen zijn vertegenwoordigd) een EU-wetsvoorstel goedkeuren.

Wetten en regels

De EU kan verschillende soorten besluiten nemen. Sommige daarvan zijn bindend, andere niet. Sommige gelden voor alle EU-landen, andere maar voor een paar.

Niet bindend

- **Aanbeveling**
  Voorstel van een EU-instelling aan alle lidstaten of aan een of meer specifieke lidstaten tot het volgen van een bepaalde gedragslijn. Schept geen juridische verplichtingen.
- **Richtsnoer**
  Besluit van de regeringsleiders in de Europese Raad dat de grote lijnen op een bepaald beleidsterrein in de EU uitzet.
- **Mededeling**
  Vrijblijvend document van de Europese Commissie waarin bijvoorbeeld een beleidsevaluatie, een toelichting op een actieprogramma of een discussiestuk voor nieuw beleid is opgenomen.
- **Advies**
  Oordeel van een EU-instelling, van toepassing op een of meer specifieke lidstaten, doorgaans in reactie op een bezwaar of als onderdeel van een bepaalde procedure. Schept geen juridische verplichtingen.

Bindend

- **Verordening**
  Besluit van de EU, geldend voor alle lidstaten en rechtstreeks van toepassing op moment van inwerkingtreding. Lidstaten hoeven hier zelf geen maatregelen voor te treffen.
- **Richtlijn**
  Besluit van de EU dat een doel vastlegt dat in alle lidstaten moet worden bereikt. Lidstaten mogen kiezen welke maatregelen zij hiervoor treffen.
- **Beschikking**
  Besluit van de EU, rechtstreeks van toepassing op afzonderlijke gevallen (personen, organisaties, bedrijven of lidstaten).

EU-instellingen

De belangrijkste EU-instellingen zijn het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Raad van Ministers (bestaande uit de ministers van de lidstaten), de Europese Raad (bestaande uit de regeringsleiders van de lidstaten) en de Europese Rekenkamer.

Brussel

Europees Parlement
Wetgever en controleur

754 parlementariërs

Het **Europees Parlement** is de volksvertegenwoordiging van de EU en bestaat uit 754 parlementariërs, die om de vijf jaar worden verkozen (de eerstvolgende verkiezingen zijn in mei 2018). Het deelt met de Raad de wetgevende macht van de EU. Het kan Europese wetten (zoals richtlijnen en verordeningen) aannemen, wijzigen of verwerpen.
Het Parlement beslist samen met de Raad over de Europese begroting.

Europese Commissie
Uitvoerder

28 eurocommissarissen

De **Europese Commissie** bestaat uit 28 eurocommissarissen, één uit elke lidstaat. De Commissie stelt nieuwe wetten en regels voor en controleert of de lidstaten deze goed naleven. Zoals ons kabinet departementen kent, ressorteren er onder de Europese Commissie verschillende directoraten-generaal (DG's) en diensten die verantwoordelijk zijn voor een beleidsterrein.

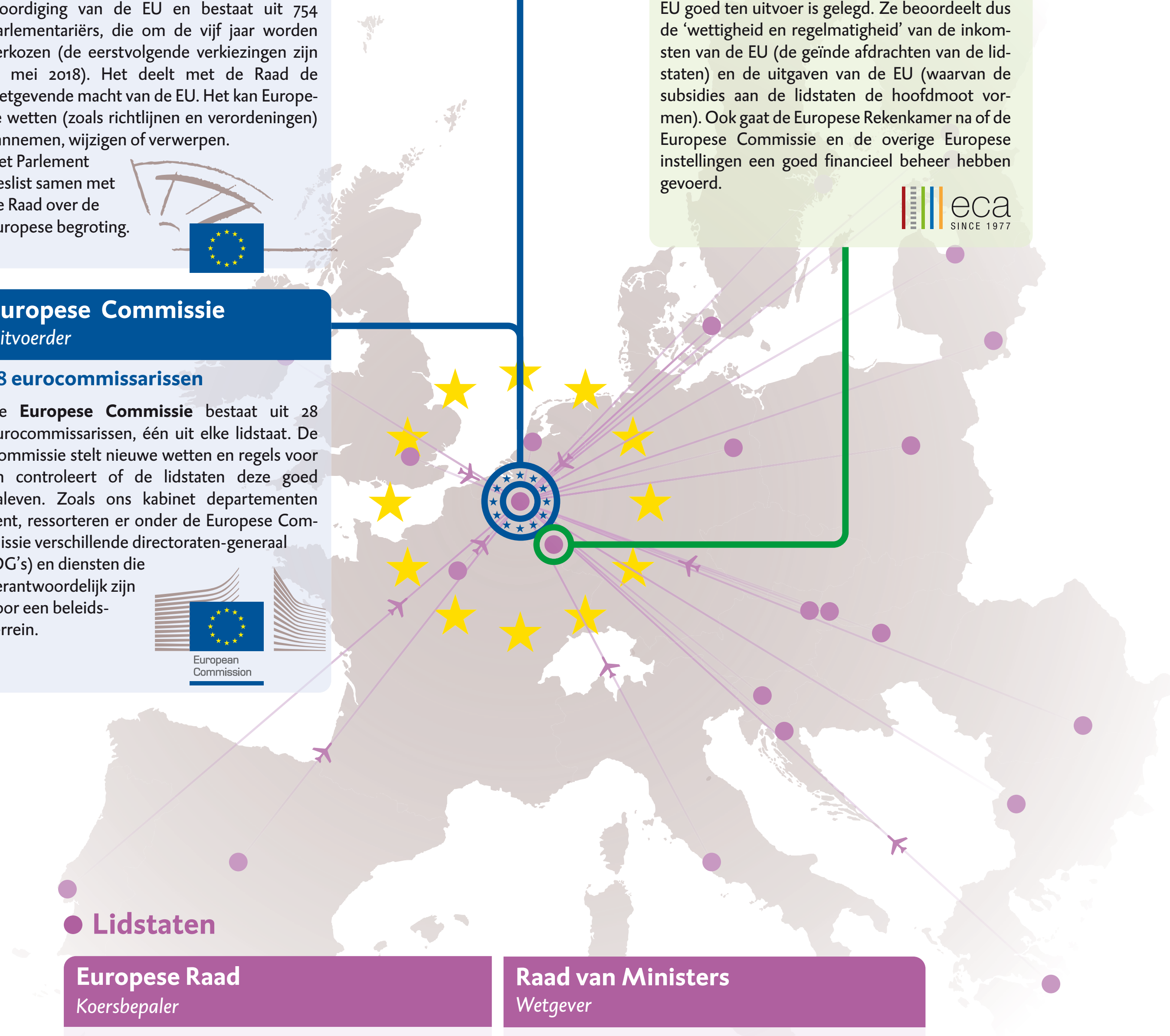
European Commission

Luxemburg

Europese Rekenkamer
Controleur

De **Europese Rekenkamer** heeft als belangrijkste taak om te controleren of de begroting van de EU goed ten uitvoer is gelegd. Ze beoordeelt dus de 'wettigheid en regelmatigheid' van de inkomsten van de EU (de geïnde afdrachten van de lidstaten) en de uitgaven van de EU (waarvan de subsidies aan de lidstaten de hoofdmoot vormen). Ook gaat de Europese Rekenkamer na of de Europese Commissie en de overige Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd.

eca SINCE 1977



Lidstaten

Europese Raad
Koersbepaler

Regeringsleiders 28 lidstaten

De **Europese Raad** bestaat uit de regeringsleiders van de 28 lidstaten. De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. De Europese Raad oefent geen wetgevingstaak uit.

Raad van Ministers
Wetgever

Ministers 28 lidstaten

De **Raad van Ministers** (ook wel kortweg **Raad** genoemd) oefent samen met het Europees Parlement de wetgevings- en begrotingstaak uit. Dit houdt in dat hij goedkeuring moet geven aan elk wetsvoorstel van de Europese Commissie en aan elke voorgestelde EU-begroting.

Deel 1

EU: trends in financieel management

Inkomsten en uitgaven van de EU

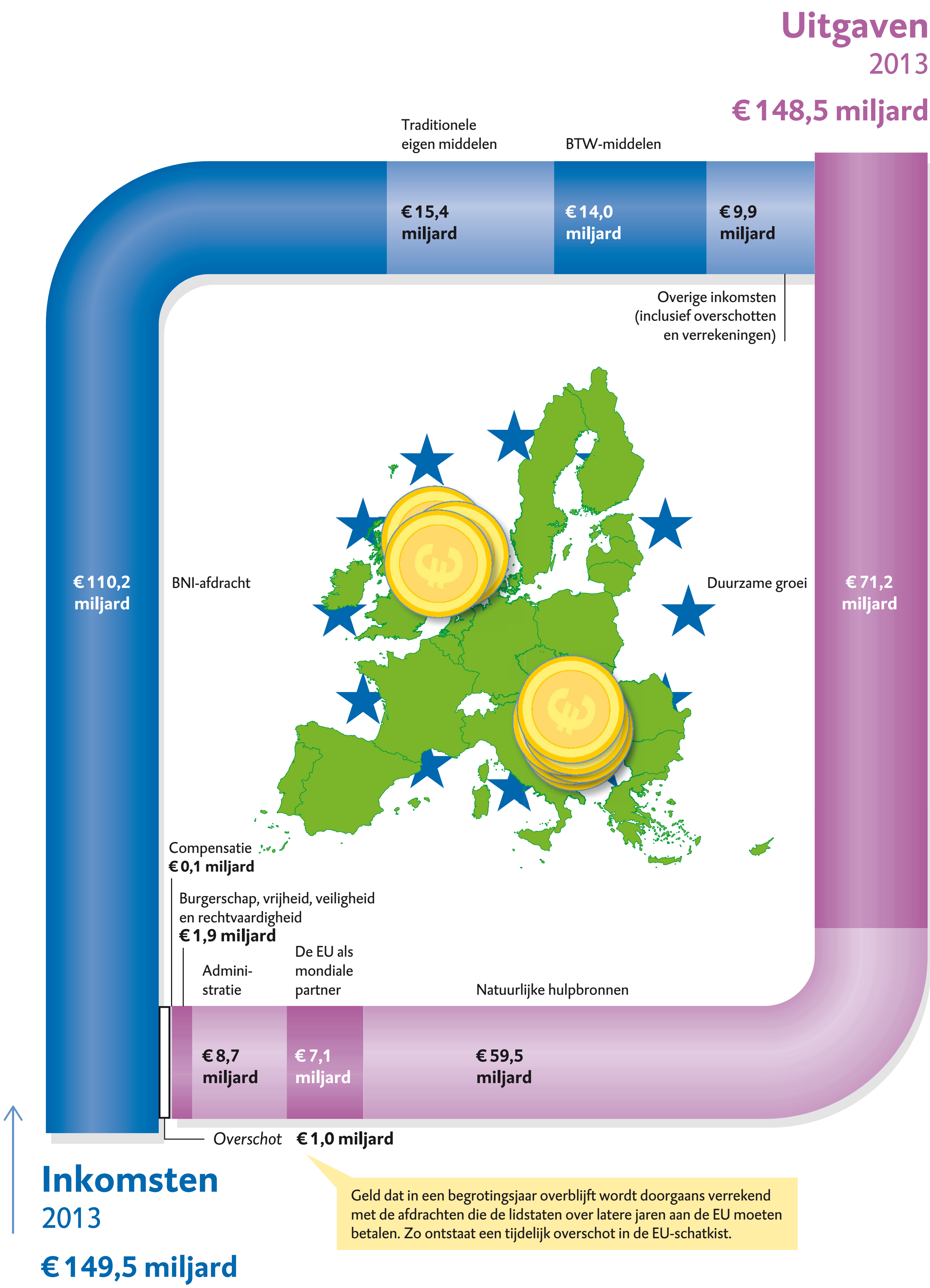
Gezamenlijke financiering, gezamenlijke uitgaven
De EU wordt gefinancierd door de jaarlijkse afdrachten van de lidstaten. Deze afdrachten vloeien samen in de EU-begroting. Deze begroting mag geen overschot of tekort hebben. Alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten en niet-bestede bedragen moeten terugvloeien naar de lidstaten. Dat laatste gebeurt ofwel door de betreffende bedragen te verrekenen met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, ofwel door de bedragen volgens een bepaalde verdeelsleutel terug te geven aan de lidstaten.

In 2013 omvatte de EU-begroting € 148,5 miljard. Om dit in perspectief te plaatsen: dit is ongeveer 1% van het gezamenlijk bruto nationaal inkomen van de lidstaten.

Drie soorten afdrachten
Om de uitgaven te financieren dragen de lidstaten elk jaar een per land vastgesteld bedrag af. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen de zogenoemde eigen middelen van de EU. Ze bestaan uit:

- traditionele eigen middelen: 75% van de door de lidstaten geïnde heffingen op de invoer van suiker en douanerechten;
- btw-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten;
- afdrachten die gerelateerd zijn aan het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten.

Gedeeld beheer
Van het geld dat jaarlijks op de EU-begroting staat wordt zo'n 80% beheerd door de Europese Commissie en de lidstaten samen. De fondsen waar dit voor geldt worden 'fondsen in gedeeld beheer' genoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de structuurfondsen, die zich richten op de verbetering van de economische, sociale en territoriale samenhang van de EU. Onze aandacht gaat in dit rapport vooral uit naar de besteding van het geld uit de fondsen in gedeeld beheer. De EU-lidstaten dragen een directe verantwoordelijkheid voor de goede (rechtmatige, doeltreffende en doelmatige) besteding van dit geld.


Uitgaven
2013
€ 148,5 miljard
Traditionele eigen middelen
BTW-middelen
€ 15,4 miljard
€ 14,0 miljard
€ 9,9 miljard
Overige inkomsten (inclusief overschotten en verrekeningen)
€ 110,2 miljard
BNI-afdracht
Duurzame groei
€ 71,2 miljard
Compensatie
€ 0,1 miljard
Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
€ 1,9 miljard
Admini-stratie
De EU als mondiale partner
Natuurlijke hulpbronnen
€ 8,7 miljard
€ 7,1 miljard
€ 59,5 miljard
Overschot € 1,0 miljard
Inkomsten
2013
€ 149,5 miljard
Geld dat in een begrotingsjaar overblijft wordt doorgaans verrekend met de afdrachten die de lidstaten over latere jaren aan de EU moeten betalen. Zo ontstaat een tijdelijk overschot in de EU-schatkist.

1 Financieel beheer en rechtmatigheid

Dit eerste hoofdstuk gaat over de manier waarop het geld dat de lidstaten afdragen aan de EU wordt beheerd en besteed. Belangrijk is dat het Europese geld volgens de regels wordt besteed. Gebeurt dat niet, bijvoorbeeld wanneer EU-geld wordt uitgekeerd aan een instantie die niet helemaal voldoet aan de vereisten voor een subsidieaanvraag, dan is er sprake van een onrechtmatigheid.

De Europese Commissie legt jaarlijks in diverse documenten verantwoording af over hoe zij het EU-geld heeft beheerd en hoe zij heeft gecontroleerd of de EU-uitgaven rechtmatig waren. Zo brengen alle directoraten-generaals (DG's) van de Europese Commissie activiteitenverslagen uit, waarbij de Europese Commissie een overkoepelend syntheseverslag schrijft.

Ook verschijnt er ieder jaar een controleverslag van de Europese Rekenkamer, waarin staat of de controle- en beheersystemen die de Europese Commissie en de lidstaten gebruiken voor de EU-geldstromen goed functioneren en waarin een oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van de Europese uitgaven.

De afzonderlijke EU-lidstaten stellen jaarlijks eveneens documenten op over de uitgaven die zij met het door hen ontvangen EU-geld hebben gedaan. Zo stuurt iedere lidstaat jaarlijks verplicht een *annual summary* naar de Europese Commissie. Dat is een samenvattend overzicht van de onderzoeken die in deze lidstaat zijn verricht naar de rechtmatigheid van de besteding de uit Brussel ontvangen subsidies.
Er zijn drie lidstaten die daarnaast op vrijwillige basis een *nationale verklaring* uitbrengen.[5] Hierin leggen zij verantwoording af over de besteding van het EU-geld dat zij hebben ontvangen.

Verder verschijnt er jaarlijks een rapport van OLAF,[6] het antifraudebureau van de Europese Commissie. Dit rapport heeft ziet niet rechtstreeks op de verantwoording over rechtmatigheid die in de andere documenten centraal staat, maar is wel van invloed op het beeld van het financieel beheer van de EU.

Op al deze documenten gaan we in dit hoofdstuk in. We lichten toe waar ze over gaan en wat er in 2014 zoal in stond. We beginnen op het niveau van de EU met verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie (§ 1.1) én het controleverslag van de Europese Rekenkamer (§ 1.2). Aansluitend bespreken we op lidstaatniveau de nationale verantwoordingsdocumenten (§ 1.3) en gaan we in op verantwoording die wordt afgelegd over het beheer van een noodfonds (§ 1.4). Tot slot belichten we ontwikkelingen in de bestrijding van fraude en corruptie. We gaan daarbij dit jaar dieper in op het werkterrein van OLAF en bespreken een in 2014 uitgebracht verslag van de Europese Commissie over de fraude- en corruptiebestrijding (§ 1.5).

1.1 Verantwoordingsdocumenten van de Europese Commissie

1.1.1 Verantwoording Europese Commissie in activiteitenverslagen

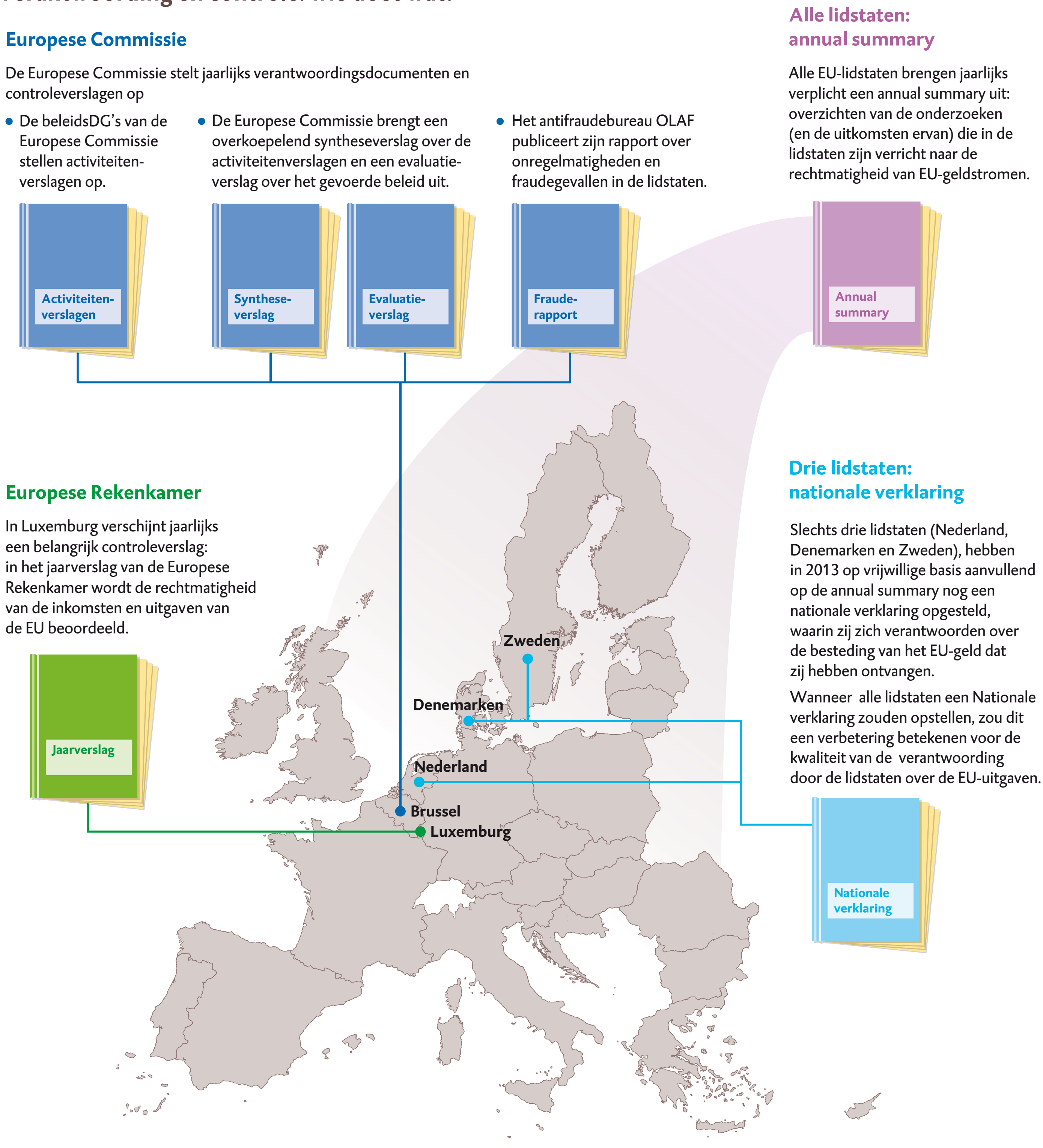
De DG's en diensten[7] van de Europese Commissie brengen jaarlijks 'activiteitenverslagen' uit. Hierin doen ze verslag van hun werkzaamheden en leggen ze verantwoording af over de daarmee bereikte resultaten. Bij elk activiteitenverslag wordt een *betrouw-*

5
Behalve Nederland zijn dat Denemarken en Zweden.

6
OLAF staat voor Office européen de lutte antifraude.

7
Omwille van de leesbaarheid spreken wij in het vervolg van de tekst alleen nog van DG's; daarmee zijn dan ook diensten bedoeld.

Verantwoording en controle: wie doet wat?



baarheidsverklaring afgegeven, ondertekend door de directeur-generaal. Hierin staat dat het activiteitenverslag een waarheidsgetrouw beeld geeft en dat er een redelijke mate van zekerheid bestaat over de juiste besteding van het budget van het DG in kwestie.

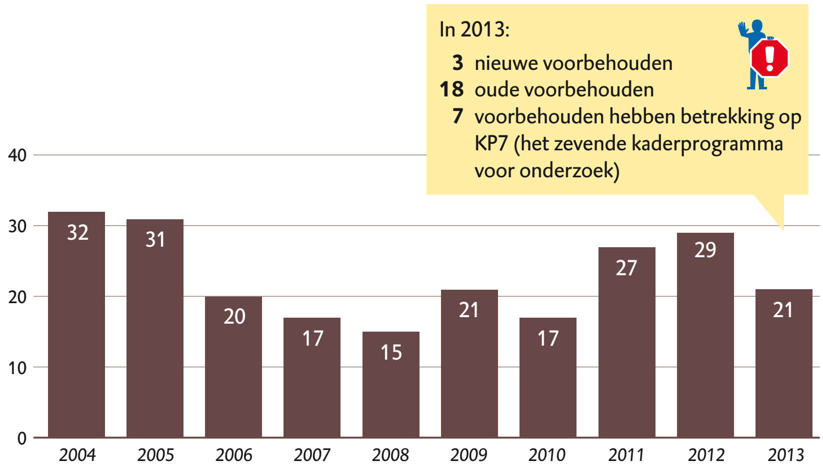
De directeur-generaal kan in het activiteitenverslag voorbehouden maken bij de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Zo'n voorbehoud is bedoeld om te wijzen op tekortkomingen of problemen die het onmogelijk maken om een volledige betrouwbaarheidsverklaring af te geven. Een voorbehoud wordt bijvoorbeeld gemaakt

wanneer uitgaven zijn gedaan die niet rechtmatig waren. De directeur-generaal dient aan te geven hoeveel voorbehouden er zijn, hoeveel geld ermee is gemoeid, hoe de tekortkomingen of problemen zijn ontstaan (i.e. uit welke interne en externe risico's ze voortvloeien), en met welke maatregelen ze zullen worden aangepakt.

In 2013 verklaarden alle DG's in hun activiteitenverslag dat zij redelijke zekerheid hadden over het correcte gebruik van de middelen, de inachtneming van de beginselen van goed financieel beheer, en het feit dat de controleprocedures de nodige waarborgen bieden voor de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De structuur van de activiteitenverslagen over 2013 is overigens sterk aangepast. Hierdoor is de coherentie binnen de DG's en ook de onderlinge vergelijkbaarheid van de DG's verbeterd.

Aantal voorbehouden gedaald
Het aantal voorbehouden dat de DG's in de verslagen over 2013 hebben gemaakt is gedaald. Het zijn er acht minder dan het voorgaande jaar. Er zijn over 2013 in totaal 21 voorbehouden gemaakt. Deze omvatten achttien 'oude' punten en drie nieuwe punten. Elf punten waarbij eerder een voorbehoud werd gemaakt zijn niet langer aan de orde, omdat de betreffende DG's hebben aangetoond dat de tekortkomingen inmiddels zijn verholpen.

Aantal voorbehouden DG's neemt af



Bron: Syntheseverslagen Europese Commissie 2004-2013

De wijze waarop de voorbehouden door de DG's zijn geformuleerd is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Naar aanleiding van kritische opmerkingen hierover van de Europese Rekenkamer (in haar jaarverslag over 2012) heeft de Europese Commissie eenduidige voorschriften opgesteld voor het afbakenen en kwantificeren van punten van voorbehoud. Het risicodragende bedrag[8] wordt nu door alle DG's op dezelfde wijze geraamd, waardoor de voorbehouden van de DG's onderling vergelijkbaar zijn.

De daling van het aantal punten van voorbehoud heeft niet geleid tot een vermindering van de toepassingsgebieden waarop de voorbehouden betrekking hebben of tot een aanmerkelijk lager risicodragend bedrag. Over 2013 kwantificeerden de DG's het financieel belang van hun voorbehouden op € 2,4 miljard. Over 2012 schatten de DG's het financieel belang van hun voorbehouden op € 2,6 tot € 3,5 miljard.
In de twaalf activiteitenverslagen die wij in detail hebben bekeken[9] zijn de voorbehouden en de toelichtingen daarbij net als 2012, 2011 en 2010 gedetailleerd weergegeven

8
Onder 'risicodragend bedrag' verstaan wij het bedrag dat gemoeid is met dat deel van de activiteiten binnen een programma of project waarvan de Europese Commissie schat dat deze niet conform de regels en contracten zijn uitgevoerd.

9
Het betreft de activiteitenverslagen van de beleids-DG's Landbouw en plattelandsontwikkeling; Regionaal beleid; Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie; Maritieme zaken en Visserij; Binnenlandse zaken; Justitie; Onderwijs en Cultuur; Milieu; Mobiliteit en vervoer; Energie; Onderzoek en Innovatie en Belasting en Douane-unie

en goed gekwantificeerd. De voorbehouden betreffen niet alleen tekortkomingen bij financiële transacties; vaak ook gaat het om tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen.

Verslaglegging over resultaten van controles in lidstaten op zelfde niveau gebleven

De vijf beleidsDG's die verantwoordelijk zijn voor de fondsen die de Europese Commissie samen met de lidstaten beheert[10] geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2013 gedetailleerde informatie over de resultaten van hun controles in lidstaten. Deze informatie is inhoudelijk op hetzelfde kwalitatieve en kwantitatieve niveau gebleven als in de activiteitenverslagen over 2012.[11]

De meeste overige beleidsDG's geven in hun activiteitenverslagen alleen aan wat de aard van de controles was en in sommige gevallen in welke lidstaten controles zijn uitgevoerd.

Minder reputationele voorbehouden

Twee van de twaalf door ons onderzochte DG's maakten in hun verslag voorbehouden in verband met mogelijke reputatieschade voor de Commissie. Vorig jaar waren er vijf DG's die dit deden.

Wanneer een directeur-generaal een 'reputationeel voorbehoud' maakt bij zijn betrouwbaarheidsverklaring, is er sprake van een tekortkoming die de reputatie van de Europese Commissie raakt. Er is dan bijvoorbeeld een zwak punt geconstateerd in het ontwerp of het functioneren van de interne controle of het financieel beheer.

Aard voorbehoud en financieel belang

Begrotingshoofdstuk	DG	Aard voorbehoud € financieel R reputationeel	Financieel risico (miljoen euro)
Duurzame groei	Regionaal beleid	€ R	440,2
	Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie	€ R	123,2
	Mobiliteit en Vervoer	€	0,8
	Energie	€	5,3
	Onderzoek en Innovatie	€	107,5
Natuurlijke hulpbronnen	Landbouw en plattelandsontwikkeling	€	198,3
		€	652,2
		€	598,8
		€	2,6
	Maritieme zaken en Visserij	€	7,6
Burgerschap, vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid	Binnenlandse zaken	–	–
Totaal voorbehouden in door ons onderzochte beleidsDG's		€ 10 R 2	2.136,5
Totaal aantal voorbehouden		**€ 17** **R 4**	**2.436,6**

10
DG Landbouw en plattelandsontwikkeling, DG Regionaal beleid, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, DG Maritieme zaken en Visserij en DG Binnenlandse zaken.

11
Als gevolg van de verbeterde structuur van alle activiteitenverslagen in 2013 is bijvoorbeeld onderlinge vergelijkbaarheid van in dit geval de SF-groep verbeterd onder meer door de invoering van een verplichte paragraaf 'Key conclusions on resource management and internal control effectiveness'.

De reputationele voorbehouden in de door ons onderzochte activiteitenverslagen over 2013 hadden betrekking op:

- DG Regionaal beleid: de beheer- en controlesystemen van het EFRO[12] en het Cohesiefonds (vervoersector) in Italië, Ierland, Polen en Roemenië.
- DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie: de beheer- en controlesystemen voor ESF[13] in Frankrijk, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

1.1.2 Verantwoording Europese Commissie in syntheseverslag

De Europese Commissie maakt op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen het zogenoemde Syntheseverslag. Dit verslag vormt het sluitstuk van de verantwoording van de Europese Commissie aan het Europees Parlement.

Syntheseverslag: sluitstuk verantwoording, maar niet ondertekend door Commissie

Net als in de eerdere Syntheseverslagen heeft de Europese Commissie in haar Syntheseverslag over 2013 verklaard dat zij door goedkeuring van het verslag de politieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal op grond van de door hen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud.

Het Syntheseverslag is echter, net als in voorgaande jaren, niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie.[14] De verantwoording door de Europese Commissie blijft daardoor volgens het Europees Parlement impliciet. Ook wij hebben in onze EU-trendrapporten van de afgelopen jaren op dit punt gewezen. Tot op heden legt de Europese Commissie deze kritiek naast zich neer.

Net als vorig jaar vermeldt de Europese Commissie in het Syntheseverslag over 2013 dat haar interne auditdienst (IAS) een oordeel heeft gegeven over het financieel beheer waarop de directeuren-generaal zich hebben gebaseerd in hun activiteitenverslagen.[15]

In dit oordeel stelt de IAS dat de controleprocedures die de Commissie heeft ingevoerd op het gebied van bestuur, risicobeheer en interne kwesties "over het geheel genomen toereikend" zijn om redelijke zekerheid te kunnen bieden over de verwezenlijking van haar financiële doelstellingen.

1.2 Controleverslag Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer heeft als belangrijkste taak om te controleren of de begroting van de EU goed ten uitvoer is gelegd. Ze beoordeelt dus de 'wettigheid en regelmatigheid' van zowel de inkomsten van de EU (de geïnde afdrachten van de lidstaten) als de uitgaven van de EU (waarvan de subsidies aan de lidstaten de hoofdmoot vormen). Ook gaat de Europese Rekenkamer na of de Europese Commissie en de overige Europese instellingen een goed financieel beheer hebben gevoerd. Ze presenteert jaarlijks haar bevindingen in het jaarverslag over het afgesloten begrotingsjaar. Deze bevindingen spelen een belangrijke rol bij het besluit van het Europees Parlement om de Europese Commissie al dan niet kwijting (decharge)[16] te verlenen.

De Europese Rekenkamer geeft géén rechtmatigheidsoordeel over de besteding van EU-gelden in de afzonderlijke lidstaten. Ze kijkt in de lidstaten alleen naar de controle- en beheersystemen voor de EU-geldstromen en beoordeelt of deze goed functioneren.

Wederom geen positief oordeel over rechtmatigheid besteding EU-gelden

Hoewel het Europees Parlement sinds 1998[17] elk jaar decharge heeft verleend aan de Europese Commissie voor de manier waarop zij het geld dat op de Europese begroting

12
EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

13
ESF: Europees Sociaal Fonds.

14
Overeenkomstig de governancestructuur waartoe voor de Europese Commissie is besloten, ligt deze verantwoordelijkheid bij de directeur-generaal, terwijl het college van commissarissen politiek verantwoordelijk is. Dit is neergelegd in artikel 66, lid 9, van het Financieel Reglement.

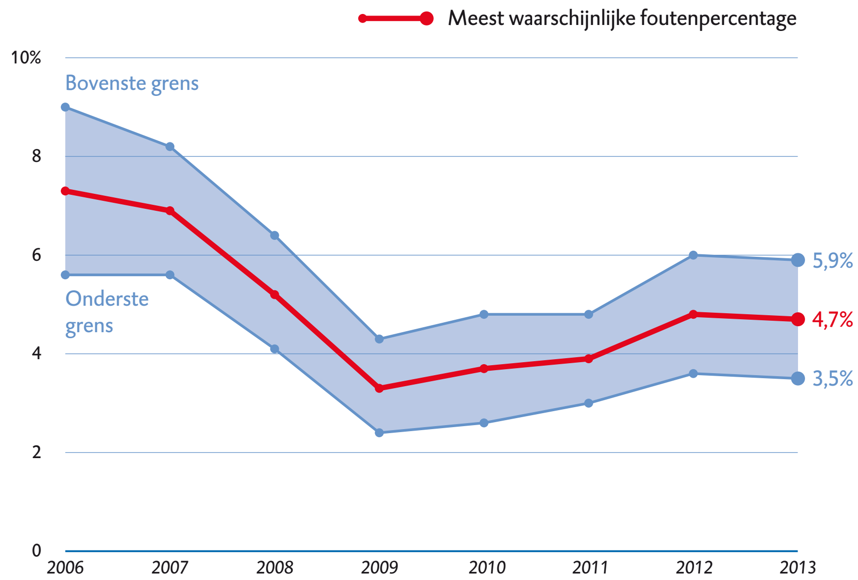
15
Het oordeel van de IAS is niet openbaar; wij baseren ons hier op de weergave ervan in het Syntheseverslag van de Europese Commissie. Overeenkomstig artikel 99, lid 5 van het herziene Financieel Reglement krijgt het Europees Parlement een samenvattend verslag van de werkzaamheden van de IAS.

16
De kwijtingsprocedure gaat over het goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld dat op de Europese begroting stond, heeft uitgegeven. Bij goedkeuring wordt de Commissie officieel ontheven van haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering, zodat ze er later niet meer op kan worden aangesproken.

17
In 1998 heeft het Europees Parlement voor het laatst géén decharge verleend. Dit leidde tot het collectieve aftreden van de Europese Commissie onder leiding van Jacques Santer.

stond, heeft uitgegeven, heeft de Europese Rekenkamer nog nooit een positief oordeel gegeven over de rechtmatigheid van de uitgaven van de Europese Commissie. Elk jaar vindt zij bij haar controles te veel fouten. Als bijvoorbeeld de kosten die door uitvoerders van een EU-project worden gedeclareerd niet subsidiabel zijn, maar toch worden vergoed, is er sprake van een fout in de uitgaven.

Door Europese Rekenkamer geconstateerd algeheel foutenpercentage
2006-2013



Foutenpercentage bij uitgaven Europese Commissie miniem gedaald
Ook over 2013 heeft de Europese Rekenkamer geen positief rechtmatigheidsoordeel (Déclaration d'Assurance, kortweg DAS) bij de tenuitvoerlegging van de EU-begroting van de Europese Commissie gegeven (Europese Rekenkamer, 2014a).

De Europese Rekenkamer meldt in haar jaarverslag over 2013 dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage[18] voor de gehele begroting van de Europese Commissie 4,7% bedraagt een foutenafname van 0,1% vergeleken met het jaar daarvoor.[19] Vertaald naar de totale uitgaven in 2013 van bijna € 148,5 miljard betekent dit dat er voor een bedrag van bijna € 7 miljard materiële fouten zijn geconstateerd. De Europese Rekenkamer noemt fouten 'materieel' wanneer het financieel belang van de gevonden (kwantificeerbare) fouten 2% of meer van de totale uitgaven behelzen.

De geconstateerde fouten in uitgaven komen voor alle beleidsterreinen tezamen uit boven de materialiteitsgrens van 2%. De twee meest foutgevoelige uitgaventerreinen waren *regionaal beleid, energie en vervoer* met 6,9 % en *plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid* met 6,7 %. In de ontvangsten zijn geen fouten van materieel belang gevonden. De toezichts- en controlesystemen zijn door de Europese Rekenkamer, net als vorig jaar, beoordeeld als "gedeeltelijk doeltreffend".

Over de betrouwbaarheid van de rekeningen oordeelt de Europese Rekenkamer voor de zevende keer op rij positief. De jaarrekening geeft volgens de Europese Rekenkamer een getrouw beeld van de financiële situatie per eind 2013 en de gang van zaken gedurende het boekjaar 2013.

18
Het meest waarschijnlijke foutenpercentage is het 'gewogen gemiddelde' van de in de steekproef aangetroffen foutenpercentages.

19
Voor alle uitgaventerreinen onder gedeeld beheer samen bedroeg het geschatte foutenpercentage 5,2 %.

1.3 Verantwoording door lidstaten

1.3.1 Verantwoording lidstaten in 'annual summaries'

Sinds 2008 is elke EU-lidstaat verplicht om jaarlijks een 'annual summary' bij de Europese Commissie in te dienen. In zo'n annual summary vat een lidstaat samen (a) wat de resultaten zijn van de in het voorgaande begrotingsjaar afgeronde audits naar EU-projecten in de lidstaat, en (b) wat de resultaten zijn van de controles die in het voorgaande begrotingsjaar zijn verricht op het beheer en de besteding van de subsidies die de lidstaat heeft ontvangen uit de Europese landbouw-, structuur- en migratiefondsen. Elke lidstaat dient deze annual summary uiterlijk op 15 februari van het volgende begrotingsjaar in te dienen.

De Europese Commissie heeft in 2008 een 'guidance note' opgesteld voor de opbouw en inhoud van de annual summary (Europese Commissie, 2008). Op grond van de richtlijn voor de programmaperiode 2007-2013 (waarvan het gebruik overigens niet verplicht is) bevat de annual summary voor de structuurfondsen per programma de auditbevinding,[20] de becijfering van eventuele tekortkomingen en onregelmatigheden (met vermelding van eventuele verbeteracties), en het foutenpercentage dat naar voren is gekomen uit controles van projecten. Voor de landbouwfondsen en migratiefondsen worden afzonderlijke annual summaries afgegeven.

Wijzigingen in nieuwe Financieel Reglement

In het nieuwe Financieel Reglement van de EU dat in oktober 2012 is vastgesteld, is nader gepreciseerd (onder artikel 59 lid 5b) welke controle-informatie de lidstaten jaarlijks moeten verstrekken aan de Europese Commissie. Het gaat om een jaarlijkse samenvatting van de definitieve auditverslagen en van de verrichte controles, met een analyse van de aard en omvang van de vastgestelde fouten en tekortkomingen in de systemen en een overzicht van de reeds genomen of geplande corrigerende maatregelen. Ook schrijft het nieuwe Financieel Reglement voor dat de annual summaries vergezeld zullen gaan van een oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. In het oordeel dient de auditor in te gaan op onder andere de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties voor zover ze zijn opgenomen in de jaarlijkse samenvatting.
Deze nieuwe regels gelden met ingang van 1 januari 2014 en zijn dus nog niet van toepassing op de verantwoording over het jaar 2013, waar wij in dit rapport naar kijken.

De annual summaries worden op nationaal niveau afgegeven door de daartoe aangewezen instanties en vervolgens opgestuurd naar het verantwoordelijk DG van de Europese Commissie.[21] In Nederland werd de annual summary 2013 over de landbouwfondsen (ELGF en ELFPO),[22] het EFRO en het EVF[23] door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) opgesteld. De annual summary over het ESF werd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) opgesteld en die over de Europese migratiefondsen door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Annual summaries 2013: Nederland

De figuur hiernaast geeft weer hoe in de Nederlandse annual summaries over 2013 het controleoordeel luidde van de auditdienst over de in ons land lopende programma's gefinancierd uit de *landbouwfondsen* ELGF en ELFPO, de *structuurfondsen* EFRO en ESF en het *visserijfonds* EVF. Ook het gecorrigeerde (netto) foutenpercentage per programma staat vermeld.

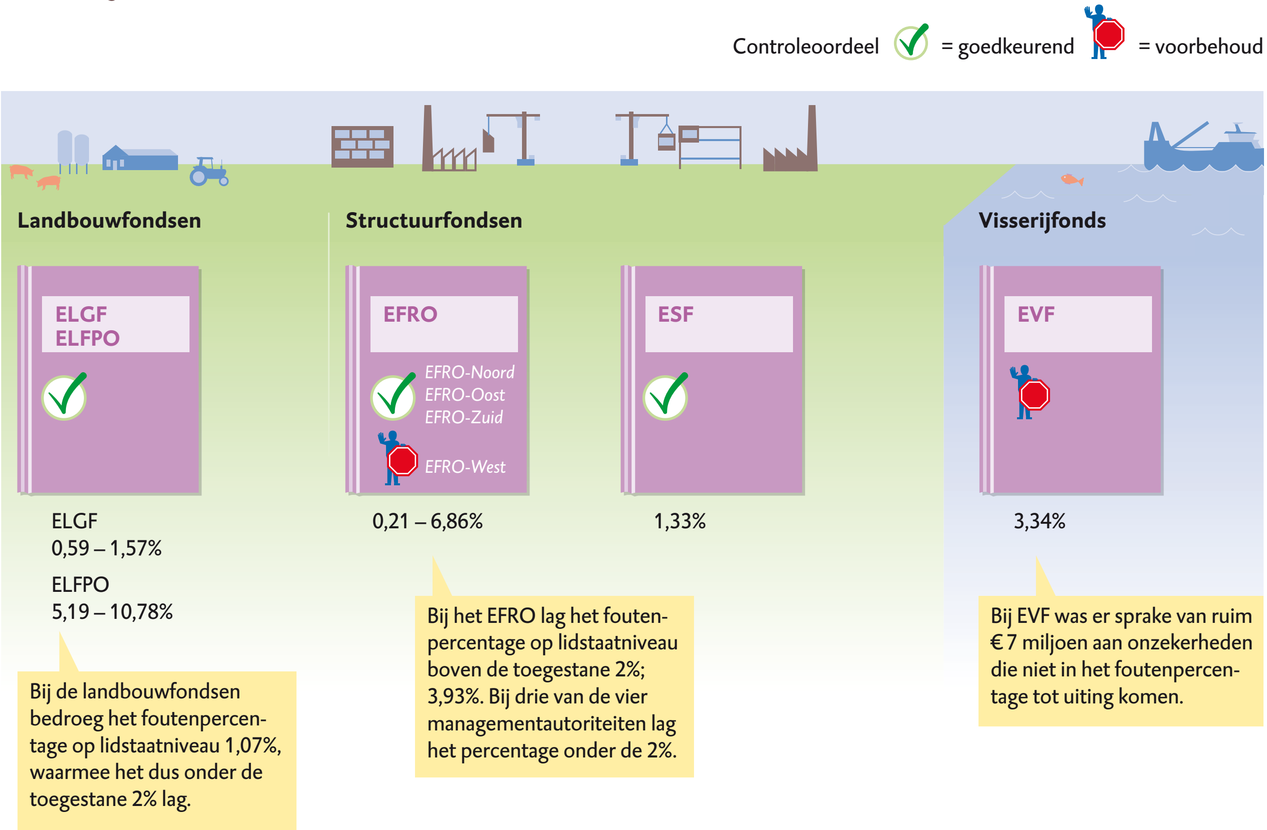
20
Onvoorwaardelijk goedkeurend, met voorbehoud, afkeurend, oordeelonthouding.

21
Het Ministerie van EZ stuurt de annual summary over de landbouwfondsen naar het DG Landbouw en plattelandsontwikkeling, de annual summaries behorend bij het EFRO, het ESF en het EVF worden door het Ministerie van Financiën gebundeld en verstuurd naar het DG Regionaal beleid en die voor de migratiefondsen worden door het Ministerie van Financiën verstuurd naar het DG Binnenlandse zaken.

22
ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds. ELFPO: Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

23
EVF: Europees Visserijfonds.

Controleoordeel en foutenpercentage per programma in de Nederlandse annual summaries 2013
Exclusief migratiefondsen



Uit de figuur blijkt dat aan alle programma's met uitzondering van het EVF en één programma van het EFRO (voorbehoud) een goedkeurend oordeel is gegeven. Het foutenpercentage lag voor het ELFPO,[24] het EVF en één programma/landsdeel van het EFRO boven de materialiteitsgrens van 2%.[25]

In tegenstelling tot de annual summaries van de hierboven besproken EU-fondsen vermeldt de annual summary over de vier Europese *migratiefondsen* alleen het totaalbedrag aan gecontroleerde subsidiabele kosten en het foutenbedrag, en geen foutenpercentage per fonds. Het gaat hier om het Europees Integratiefonds (EIF), het Europees Terugkeerfonds (ETF), het Europees Vluchtelingenfonds (EVLF) en het Europees Buitengrenzenfonds (EBF). Van de uit deze fondsen gefinancierde projecten zijn er in 2013 tien gecontroleerd.

In de jaarlijkse auditverslagen per migratiefonds is het foutenpercentage wel becijferd; conform de rekenwijze die de Europese Commissie hanteert.

24
Het controleoordeel heeft betrekking op beide landbouwfondsen, ELGF en ELFPO, gezamenlijk.

25
We noemen fouten 'materieel' wanneer het bedrag dat gemoeid is met de gevonden fouten 2% of meer van de totale uitgaven behelst.

Projectaudits en foutenpercentage per migratiefonds



	Europees Integratiefonds (EIF)	Europees Terugkeerfonds (ETF)	Europees Vluchtelingenfonds (EVLF)	Europees Buitengrenzenfonds (EBF)
Aantal projectaudits	4	2	3	1
Foutenpercentage	0%	0,53%	1,60%	6,71%

Het foutenpercentage op lidstaatniveau bedroeg 1,52% en lag dus onder de toegestane 2%.

Bovenstaande figuur geeft het gecorrigeerde (netto) foutenpercentage per migratiefonds weer. Te zien is dat alleen het EBF een foutenpercentage boven de 2% scoorde; ruim 6%.

In 2013 heeft de Nederlandse auditautoriteit voor de migratiefondsen een goedkeurend oordeel afgegeven over het functioneren van de certificerende autoriteit van de vier migratiefondsen; er is echter een voorbehoud gemaakt bij het functioneren van de managementautoriteiten.

Annual summaries 2013: EU-breed
De annual summaries over 2013 zijn tot nu toe niet openbaar gemaakt.

Eenmalige openbaarmaking annual summaries

In 2012 hebben veertien van de 27 lidstaten – na een verzoek van het Europees Parlement - hun annual summary over 2010 op de website van het Europees Parlement laten plaatsen. Wij zijn in ons EU-trendrapport 2013 nagegaan hoe de annual summaries van deze veertien lidstaten waren samengesteld en welke controleresultaten erin waren vermeld. Helaas moeten we constateren dat dit een eenmalige actie was.

Ook na het van kracht worden van het nieuwe Financieel Reglement worden de annual summaries in principe niet openbaar gemaakt. Wij vinden dit een gemiste kans, want openbaarmaking van de annual summaries van (alle) EU-lidstaten leidt tot inzicht in de uitvoering van de EU-programma's in lidstaten. Inhoudelijke informatie over deze stukken is tot op heden dus niet beschikbaar.

Er is overigens niets wat lidstaten belet om de annual summaries openbaar te maken. De Europese Commissie heeft aangegeven dat het aan lidstaten is om te beoordelen of publicatie van de respectievelijke verantwoordingsdocumenten al dan niet gepast is. Wij constateren dat het dus aan lidstaten zelf is om te bepalen of zij willen bijdragen aan een transparante verantwoording over de Europese middelen die in hun lidstaat zijn uitgegeven (Europese Commissie, 2014c).

Ook uit de openbare activiteitenverslagen van de DG's van de Europese Commissie valt geen inhoudelijke beoordeling van de annual summaries af te leiden over de uitvoering van EU-programma's in de lidstaten. Deze laten alleen zien of de annual summaries aan de minimumeisen voldoen.

Uit de beoordeling van de annual summaries van de EU-lidstaten door de DG's van de Europese Commissie blijkt dat dit in verreweg de meeste in 2013 ingediende stukken het geval was.

1.3.2 Verantwoording lidstaten in nationale verklaringen

Een nationale verklaring (voorheen lidstaatverklaring genoemd) is een document waarin de regering van een EU-lidstaat jaarlijks verantwoording aflegt over de manier waarop het Europese geld dat zij in het voorgaande jaar heeft ontvangen, in eigen land is beheerd en besteed. Het is een openbaar document waarbij politieke verantwoordelijkheid wordt genomen door de lidstaat: de verklaring maakt zichtbaar waar problemen in het beheer zijn opgetreden en waar fouten optreden zodat, vanuit de eigen nationale verantwoordelijkheid, gericht en tijdig bijgestuurd kan worden op verbeteringen. Als bijvoorbeeld in een bepaald jaar grote bedragen in lidstaat x onrechtmatig zijn besteed, kunnen de hiervoor verantwoordelijke bewindspersonen van lidstaat x hierop worden aangesproken door het nationale parlement.
Daarmee onderscheidt de nationale verklaring zich van andere verantwoordingsdocumenten die de lidstaten bij de Europese Commissie aanleveren. De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid die verbonden is met de nationale verklaring betekent een verbetering van de algehele publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden. Tot op heden zijn de lidstaten echter *niet verplicht* om jaarlijks een nationale verklaring af te geven. Met het nieuwe Financieel Reglement komt hierin geen verandering.

Nationale verklaring nog steeds weinig afgegeven
Slechts drie EU-lidstaten hebben over 2013 een nationale verklaring afgegeven: Denemarken, Zweden en Nederland. De reikwijdte van deze drie nationale verklaringen is vergelijkbaar: ze doen een uitspraak over het beheer en de controle van de EU-gelden (worden de EU-ontvangsten binnen de lidstaat goed geadministreerd en volgens de regels uitbetaald aan de begunstigden?) en over de rechtmatigheid (is het EU-geld terecht aan de lidstaat toegekend en wordt het binnen de programma's volgens de regels besteed?).

Nederlandse nationale verklaring: steeds bredere dekking
Nederland heeft in 2006 op vrijwillige basis besloten tot de invoering van een nationale verklaring. De Nederlandse verklaring wordt door de minister van Financiën samengesteld op basis van deelverklaringen van de verantwoordelijke vakministers.
Er is gekozen voor een stapsgewijze invoering. Sinds 2011 zijn alle negen EU-fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert opgenomen in de nationale verklaring.

Dekking Nederlandse nationale verklaring
2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EVLF Vluchtelingenfonds	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
ETF Terugkeerfonds	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
EBF Buitengrenzenfonds	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
EIF Integratiefonds	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
EVF Visserijfonds	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ESF Sociaal fonds	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EFRO Regionale ontwikkeling	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ELFPO Plattelandsontwikkeling	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ELGF Landbouwgarantiefonds	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Ons oordeel over Nederlandse nationale verklaring 2014: positief, maar...
Voor het achtste jaar op rij heeft in Nederland de minister van Financiën een nationale verklaring afgegeven over de besteding van de EU-fondsen in gedeeld beheer. Wij hebben ook in 2014 een rapport bij de nationale verklaring uitgebracht, met daarin een onafhankelijk oordeel. Over het geheel genomen was dat oordeel positief, hoewel er nog verbeterpunten zijn (Algemene Rekenkamer, 2014b).

De nationale verklaring geeft een goed beeld van het beheer en de besteding van EU-subsidies in Nederland. Wel hebben wij aanbevolen om ook de nationale afdrachten aan de EU onderdeel te maken van de nationale verklaring, zoals in Denemarken gebruikelijk is. De Nederlandse minister van Financiën heeft zich tot op heden echter niet bereid verklaard de afdrachten op te nemen. In zijn brief van 13 februari 2014 (Financiën, 2014) noemt de minister argumenten als het ontbreken van medeverantwoordelijkheid voor de afdrachten, de onafhankelijke positie van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de eigen controleketen van de Europese Commissie. Wij vinden het wenselijk om te beschikken over een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau en vinden het van belang de nationale verantwoordingslijn aan te sluiten op de Europese verantwoordingslijn. De minister noemt in zijn brief volgens ons geen overtuigende redenen om niet te beginnen met het opnemen van de afdrachten in de nationale verklaring.

Op ons verzoek heeft het Ministerie van Financiën in samenspraak met de voor de fondsen verantwoordelijke ministeries een overzicht aangeleverd van de nu beschikbare en in de komende jaren te verwachten informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid met betrekking tot de huidige programmaperiode. Wij hebben dit overzicht opgenomen in bijlage 3 van ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2014* (Algemene Rekenkamer, 2014). Wij hebben de minister in overweging gegeven om een dergelijk overzicht op te nemen in de toelichting op de Nationale verklaring. Daarmee kan worden geanticipeerd op de nieuwe programmaperiode waarin deze informatie verder kan worden uitgebreid.

Ontwikkelingen in de andere landen
De *Zweedse* regering heeft in 2014 voor de zesde keer een nationale verklaring uitgebracht over de besteding van de EU-geldstromen die zij samen met de Europese Commissie beheert. Aangezien de verklaring in Zweden deel uitmaakt van het rijksjaarverslag en de Zweedse rekenkamer de taak heeft om de jaarverslagen van alle uit-

voerende overheidsautoriteiten te controleren, geeft de Zweedse rekenkamer een oordeel af over de rechtmatigheid van besteding van het EU-geld in Zweden.

In *Denemarken* is de nationale rekenkamer de instantie die het verantwoordingsdocument over de EU-geldstromen van en naar het land uitbrengt. De laatste jaren bespreekt de Deense rekenkamer met het Deense ministerie van Financiën de mogelijkheden om een overzicht op te stellen waarin alle informatie over EU-geld in de nationale rekeningen is samengebracht. Zo'n overzicht (een 'geconsolideerde staat') zou de transparantie van de financiële transacties op EU-terrein vergroten. De huidige planning voorziet in een overkoepelend overzicht in 2015 (over 2014).

Tot 2012 gaf ook het *Verenigd Koninkrijk* een nationale verklaring af. Op dit moment wordt een dergelijke verklaring niet meer afgegeven. Het Britse ministerie van Financiën brengt jaarlijks een verklaring uit over (het gebruik van) de EU-begroting (en de nationale bijdrage daaraan). De verklaring geeft ook informatie over de ontwikkelingen in het beheer van het EU-geld. Het Britse ministerie vindt dit uit een oogpunt van verantwoording voldoende. Wij vinden dit echter geen goed alternatief voor een nationale verklaring, omdat er geen uitspraken over systemen en gedeclareerde bedragen worden gedaan en de verklaring ook geen inzicht biedt in de foutpercentages van de declaraties.

Op weg naar betere verantwoording?

De overige lidstaten hebben tot dusverre geen concrete initiatieven ontwikkeld om op vrijwillige basis politieke verantwoording af te leggen over het beheer en de besteding van EU fondsen in eigen land. Er is op dit punt wel enige beweging. Op verzoek van het Europees Parlement heeft de Europese Commissie eind 2013 een interinstitutionele werkgroep ingesteld met deelnemers van de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Raad om praktische aanbevelingen te doen ter ondersteuning van lidstaten die een nationale verklaring willen opstellen. Dit initiatief heeft onder andere geresulteerd in een aantal 'modellen' voor het opstellen van een nationale verklaring. Op 28 oktober 2013 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd waarin de Commissie de aanbevelingen van de werkgroep overneemt[26] en de nationale verklaring ondersteunt als verantwoordingsinstrument tussen nationale regering en nationaal parlement (Europese Commissie, 2014d). De Commissie is verder bereid te onderzoeken hoe nationale verklaringen verder kunnen worden gepromoot.

Weinig extra lasten voor opstellen nationale verklaring

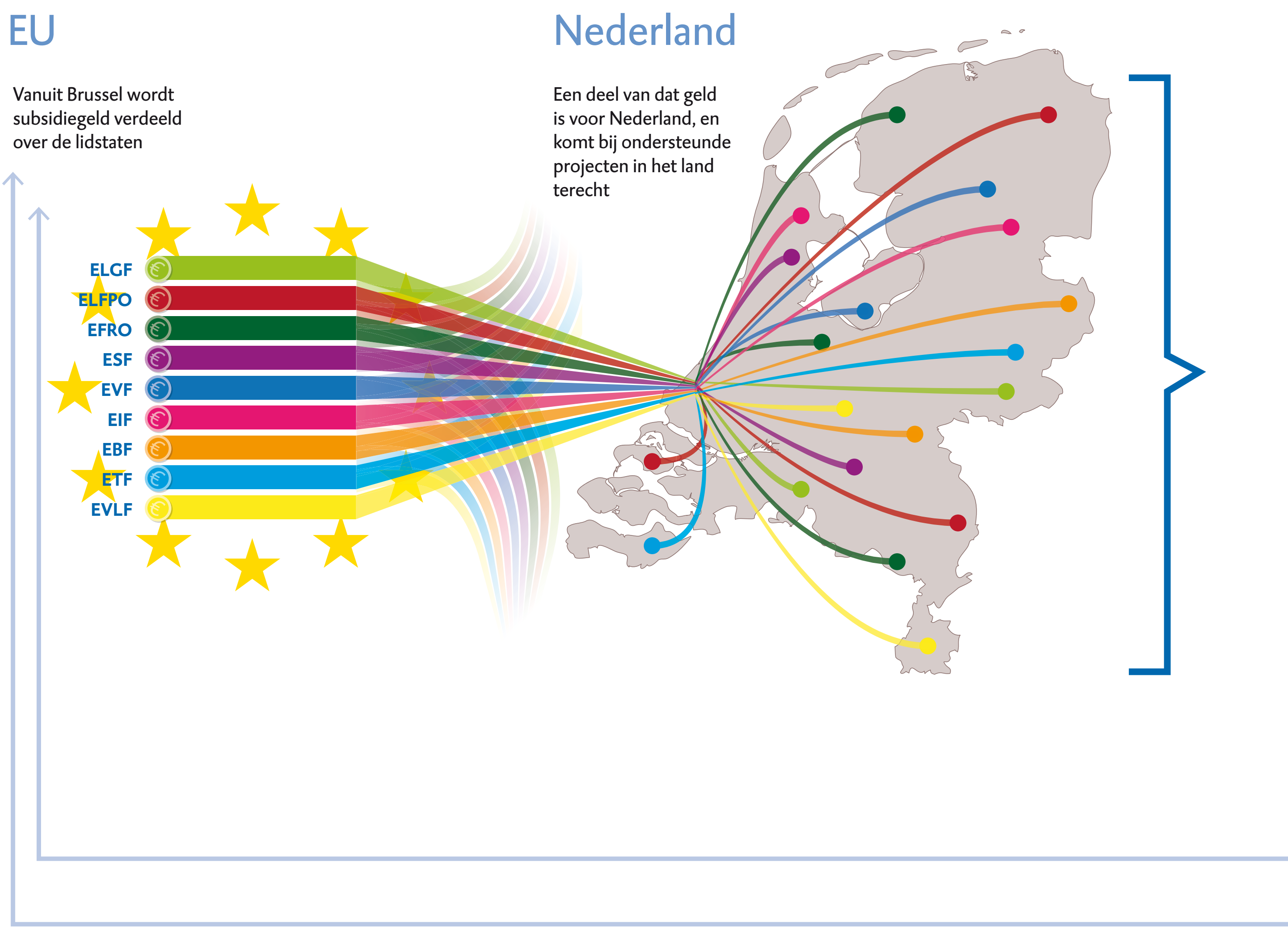
Het opstellen van een nationale verklaring hoeft niet veel tijd en inspanning te kosten. De deelverklaringen waarop een nationale verklaring is gebaseerd, worden door de betrokken bewindspersonen opgesteld. Zij kunnen zich hierbij grotendeels baseren op het controleverslag en het oordeel van de Auditdienst Rijk (ADR) dat al aan de Europese Commissie is gestuurd. De ADR hoeft alleen de volgende extra werkzaamheden te verrichten:

1 het opstellen van een controleverklaring over de cijfers ten behoeve van de deelverklaring;
2 het opstellen van een assuranceraport over het proces van totstandkoming van de deelverklaring door (een ander cluster van) de ADR.

Het Ministerie van Financiën stelt vervolgens op basis van de deelverklaringen de nationale verklaring op. Naar schatting wordt door de ADR minder dan 1 fte op jaarbasis ingezet voor de extra werkzaamheden ten behoeve van de nationale verklaring. Dat is nog geen 1 % van de circa 65 fte's die de ADR inzet om te voldoen aan de verplichte controle- en rapportageverplichtingen op het terrein van de EU-fondsen.

26
Helaas gaat de aanbeveling van de werkgroep over een mogelijke verlichting van het controleregime bij toepassing van een nationale verklaring niet ver.

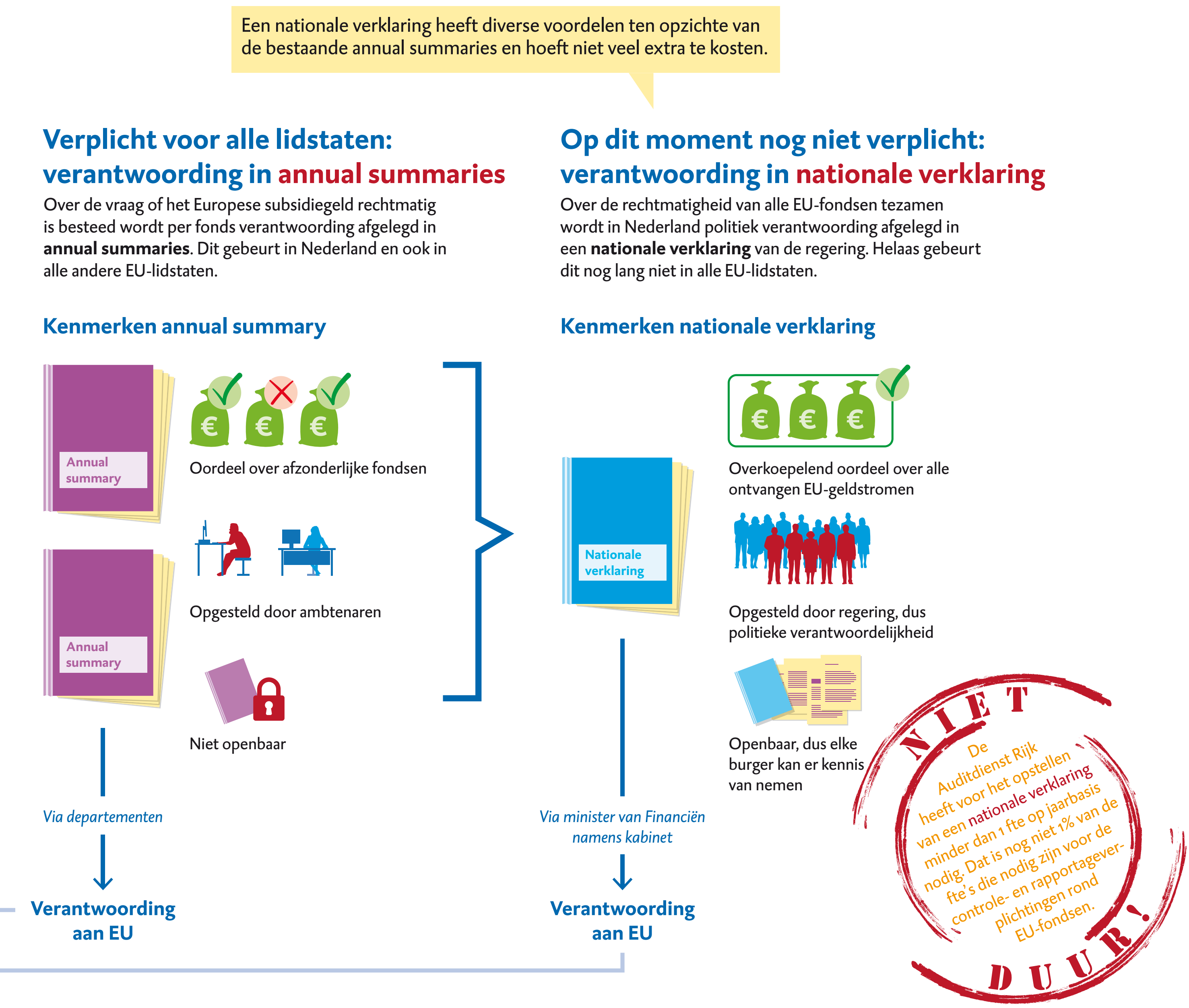
Meerwaarde nationale verklaring ten opzichte van annual summary



Een in onze ogen eerste stap in de verbetering van de verantwoording van EU-middelen is de wel verplicht gestelde *management declaration* (beheersverklaring) voor alle lidstaten. In artikel 59 van het nieuwe Financieel Reglement is vastgelegd, dat jaarlijks vóór 15 februari niet alleen een annual summary moet worden aangeleverd (zie § 1.3.1), maar ook de rekeningen van de uitgaven die zijn gedeclareerd bij de Commissie, moet worden voorzien van een management declaration die de rechtmatigheid van de informatie garandeert.[27]

Nationale verklaringen hebben echter aanzienlijke meerwaarde ten opzichte van annual summaries en management declarations, omdat (a) in nationale verklaringen een overkoepelend oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van de subsidiestromen die het land ontvangt (en niet over afzonderlijke fondsen), waardoor het een bruikbaarder en toegankelijker document is, (b) dit een oordeel is waarvoor politieke verantwoordelijkheid wordt genomen, en (c) nationale verklaringen in tegenstelling tot de annual summaries en management declarations openbare documenten zijn zodat elke EU-burger én parlementariërs er kennis van kunnen nemen.

27
Met daarbij gevoegd het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie.



Ook de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) van de Tweede Kamer heeft recent een lans gebroken voor de nationale verklaring. In een in september 2014 verschenen rapport[28] (Tweede Kamer, 2014) pleit de commissie voor het wegnemen van politieke en administratieve belemmeringen om te komen tot een situatie waarin *alle* lidstaten een nationale verklaring afgeven.

Vereenvoudiging van Brusselse regelgeving en stroomlijning van nationale en Europese controle- en auditpraktijken lijkt daartoe volgens de CRU de meest effectieve weg. Een nationale verklaring kan zichtbaar maken waar zich problemen voordoen in het beheer en waar fouten optreden zodat - vanuit de eigen nationale verantwoordelijkheid - gericht en tijdig kan worden bijgestuurd. Lidstaten die een nationale verklaring of een vergelijkbaar document hanteren zouden dan kunnen worden 'beloond' met minder controlelast van de Europese Commissie of de Europese Rekenkamer.

De CRU ziet de verbetering van de verantwoording over de Europese uitgaven als speerpunt voor de interparlementaire samenwerking in de komende jaren en zal lid-

28
Het rapport is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de Rijksuitgaven onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid mw. A. de Vries.

staten oproepen om de verantwoordingsdocumenten, die uit hoofde van het nieuwe Financieel Reglement van de EU-begroting verplicht zijn aan de Europese Commissie te sturen, openbaar en inzichtelijk te maken.

Het stroomlijnen van auditpraktijken wordt door de Europese Rekenkamer eveneens onderschreven zo blijkt uit haar recente 'landschapsoverzicht' (Europese Rekenkamer, 2014b). Daarin zegt zij alle mogelijkheden te willen verkennen om ervoor te zorgen dat controleurs op elk niveau kunnen steunen op het werk van andere controleurs. Hiervoor is meer samenwerking nodig tussen de Europese Rekenkamer en nationale rekenkamers.
Deze richting strookt met de wens die het Europees Parlement uitte in een onlangs aangenomen resolutie over de rol van de Europese Rekenkamer ten opzichte van nationale rekenkamers: nationale rekenkamers kunnen bijdragen aan de jaarlijkse werkzaamheden van de Europese Rekenkamer en er kunnen er meer gezamenlijke audits plaatsvinden waardoor minder overlap en lasten voor gecontroleerden ontstaan (Europees Parlement, 2014).

1.3.3 Nationale verklaring en recente naheffing

Op 23 oktober jl. werd bekend dat Nederland van de Europese Commissie een naheffing voor de EU-afdrachten heeft gekregen van € 642,7 miljoen.[29] Deze naheffing is het gevolg van een herziening van de macro-economische data in Europees verband. Deze herziening heeft er onder meer toe geleid dat het bruto nationaal inkomen (bni) in vrijwel alle lidstaten substantieel naar boven is bijgesteld.[30] Met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland moeten op grond van hun hogere bni een groot bedrag nabetalen.

De minister van Financiën heeft in de Tweede Kamer uiteengezet[31] dat de herziening van de macro-economische data uit twee elementen bestaat:

1. een herziening van de methode en de definities die ten grondslag liggen aan de nationale rekeningen volgens het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 2010);
2. een verbetering van de informatiebronnen voor de cijfers in de nationale rekeningen (bronnenrevisie).[32]

In Nederland zijn de implementatie van het ESR 2010 en de bronnenrevisie gelijktijdig doorgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De stijging van het Nederlandse bni (en daarmee de hoge naheffing voor Nederland) is voornamelijk toe te schrijven aan de bronnenrevisie over de periode 2010-2013. Het CBS heeft inmiddels geïnvesteerd in nieuwe en betere databestanden. Zo zijn de gegevens over zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en de ICT-sector verbeterd.

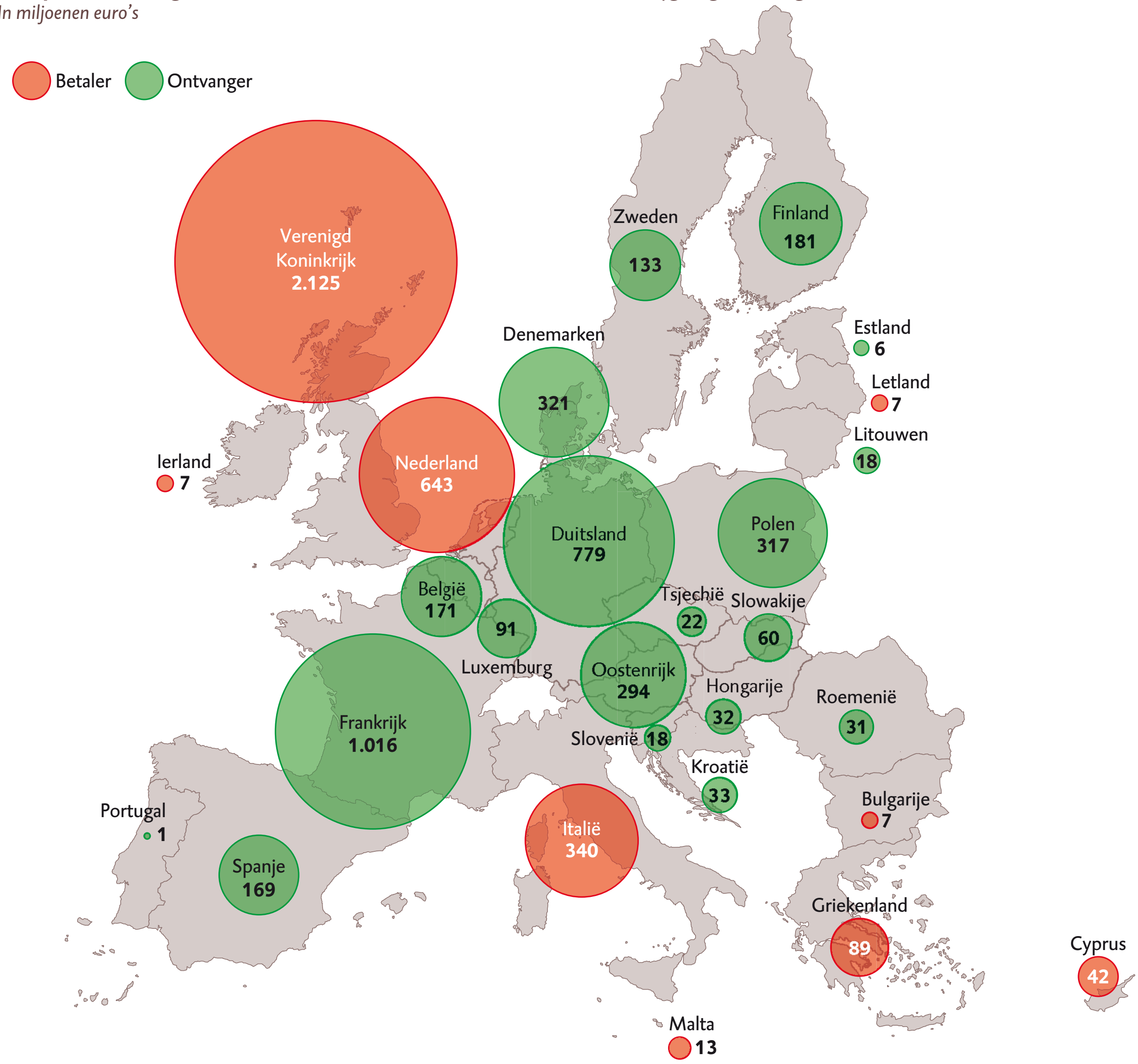
29
Voor Nederland bedraagt de bruto naheffing € 1.103,3 miljoen en wordt € 460,7 miljoen verrekend, zodat per saldo een netto naheffing van € 642,7 miljoen resteert.

30
Volgens de minister van Financiën is de naheffing voor Nederland het gevolg van relatief minder grote opwaartse bijstellingen van het bni in andere landen.

31
Gevolgen macro-economische revisies voor de EU-afdrachten, brief van minister van Financiën van 28 oktober 2014 (kenmerk BFB 2014-11979M).

32
Bij een bronnenrevisie wordt nieuw ontwikkelde (bron)informatie ingezet voor het meten van de omvang van de economie.

Europese naheffing: welke landen moeten betalen en welke landen krijgen geld terug?
In miljoenen euro's



Betrouwbaarheid van bni-cijfers

De Europese Rekenkamer heeft op 10 december 2013 een rapport uitgebracht over de kwaliteit van bni-gegevens van 2002 tot en met 2007. Uit dit rapport kwam naar voren dat er verbeteringen nodig zijn in de controles van de gegevens waarop de bijdragen van de lidstaten aan de Europese begroting zijn gebaseerd (Europese Rekenkamer, 2013). De Europese Rekenkamer had in dit verband kritiek op de Europese Commissie (in casu Eurostat). Deze hanteerde volgens het rapport geen consistente aanpak bij de uitvoering van haar verificaties in de lidstaten en verrichtte onvoldoende werk op lidstaatniveau. Bovendien werd er volgens de Europese Rekenkamer in beoordelingsverslagen van Eurostat, adviezen van het bni-comité en activiteitenverslagen van de Europese Commissie niet adequaat gerapporteerd over de verificaties. Ook in een recent uitgebrachte publicatie merkt de Europese Rekenkamer op dat de controles van de Europese Commissie naar hun aard en reikwijdte beperkt zijn, en dat zij niet kan instaan voor de nauwkeurigheid van de daaruit voortkomende gegevens over het bni van de lidstaten (Europese Rekenkamer, 2013). Ons is niet bekend in welke mate de verbeteringen in de verificaties door Eurostat al zijn doorgevoerd.

Nationale verklaring
Uit de reacties op het bekend worden van de extra afdracht die Nederland aan de EU moet betalen valt op te maken dat het kabinet en de Tweede Kamer zijn overvallen door de gang van zaken. Wij willen er in dit verband op wijzen dat wij er al een aantal jaren bij het kabinet op aandringen om de Nederlandse afdrachten aan de EU in de nationale verklaring op te nemen. Zo ontstaat een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau, waarin zowel de inkomsten vanuit de EU (de EU-subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen. Het kabinet heeft onze aanbeveling tot nu toe niet overgenomen. Het opnemen van de afdrachten zou de naheffing voor Nederland niet hebben voorkomen. Wel zou het nemen van politieke verantwoordelijkheid voor de afdrachten in de nationale verklaring - met vermelding van onzekerheden en de mogelijke gevolgen daarvan, zoals in het geval van de revisies van het bni - de mogelijkheid bieden om hierover tijdig het debat met de Tweede Kamer aan te gaan.

Overigens betreft de bni-afdracht slechts één van de elementen van de totale jaarlijkse afdrachten van lidstaten aan de Europese Commissie.
De bni-afdracht is wel het grootste element, maar daarnaast zijn er de importheffingen en douanerechten (de zogeheten traditionele eigen middelen). Verder dragen lidstaten een deel hun de nationale btw-inkomsten af aan de EU. De afdrachten voor Nederland worden aan de Europese Commissie overgemaakt vanaf de begroting van de minister van Buitenlandse Zaken. Deze begrotingsverantwoordelijkheid sluit naar ons idee niet goed aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling rond de afdrachten, zoals we eerder al opmerkten in ons rapport bij de nationale verklaring over 2014 (Algemene Rekenkamer, 2014b). Ook de ministers van Financiën en EZ zijn hierbij namelijk nauw betrokken.

1.4 Verantwoording over noodfonds ESM

In de vorige editie van het EU-trendrapport hebben we thema's besproken die een rol spelen in de bestrijding van de financiële en economische crisis in de EU. Een van die thema's betrof de controle op en verantwoording over de Europese noodfondsen voor in nood verkerende EU-landen. We lieten zien dat de lidstaten door hun deelname aan de steunprogramma's financiële risico's lopen en benadrukten het belang van goede arrangementen voor onafhankelijke publieke controle en transparante verantwoording teneinde deze risico's te beperken.[33]

Voor een van die fondsen, het European Stability Mechanism (ESM), is in opzet deze controle geregeld: er is een ESM-auditcomité ingesteld. Medio 2013 publiceerde dit auditcomité zijn eerste rapport dat handelt over de periode 8 oktober - 31 december 2012. In het rapport werden diverse verbeterpunten gesignaleerd: de externe auditor bleek door de Board of Governors te zijn aangesteld zonder dat de juiste aanbestedingsprocedure gevolgd was, het auditcomité kreeg geen toegang tot documentatie van de externe auditor en de interne audit bij het ESM werd gedaan door één persoon volgens een werkwijze die niet was vastgelegd.

Op 19 juni 2014 heeft de Board of Governors van het ESM het jaarverslag over 2013 goedgekeurd.[34] Wij zijn nagegaan of er, indachtig de verbeterpunten die het ESM-auditcomité aanstipte, verbeteringen zijn doorgevoerd in 2013.

Het jaarrapport 2013 van de ESM-Board of Auditors laat zien dat er vooruitgang is geboekt. Zo zijn de interne controles van het ESM verbeterd. Niettemin blijkt uit het

33
Zie voor meer informatie over de noodfondsen ons webdossier *EU governance* op www.rekenkamer.nl/EU-governance.

34
Zie voor meer informatie over de noodfondsen ons webdossier EU governance op www.rekenkamer.nl/EU-governance.

rapport dat veel van de eerdere aanbevelingen van de Board of Auditors nog maar in beperkte mate zijn opgevolgd. Het gaat onder andere om de volgende punten:

- het aannemen van een Europees wettelijk kader voor het ESM;
- het volgen van de Europese aanbestedingsregels;
- de aanbesteding van de externe accountantscontrole op het ESM;
- het verlenen van toegang aan de Board of Auditors van het ESM tot de auditdossiers van de externa accountant en noodzakelijke informatie van externe dienstverleners van het ESM.

Het management van het ESM heeft belangrijke toezeggingen gedaan om de aanbevelingen van de Board of Auditors van het ESM over 2013 in 2014 op te pakken.

Het is echter opvallend dat het ESM-management zich - blijkens haar reactie op het rapport van de Board of Auditors - niet wil conformeren aan EU-wetgeving, met het argument dat het noodfonds als intergouvernementeel internationaal financieel instituut daaraan niet gebonden zou zijn. Het ESM-management acht het Europees aanbestedingsrecht niet op het ESM van toepassing, vindt de accounting standaarden die thans worden toegepast passend en ziet geen noodzaak de accountant uitgebreider openbaar te laten rapporteren in het jaarverslag. Hiermee lijkt het ESM in het private domein te willen blijven opereren, terwijl het feitelijk een intergouvernementele organisatie is die is opgezet door - en wordt geleid door - de achttien eurolanden.

1.5 Inzicht in fraude en corruptie

1.5.1 Verslag OLAF over onregelmatigheden en fraude

Bij de ontvangst en de besteding van EU-geld worden in de EU-lidstaten soms fouten gemaakt bij het uitvoeren van de EU-regels. Er is dan sprake van een onregelmatigheid. Daarnaast worden de regels soms moedwillig overtreden. Dan is er sprake van fraude. De lidstaten zijn verplicht om alle onregelmatigheden waarvan het financieel belang de € 10.000 te boven gaat, aan de Europese Commissie te melden. Ook moeten zij ervoor zorgen dat verschuldigde bedragen worden terugbetaald.

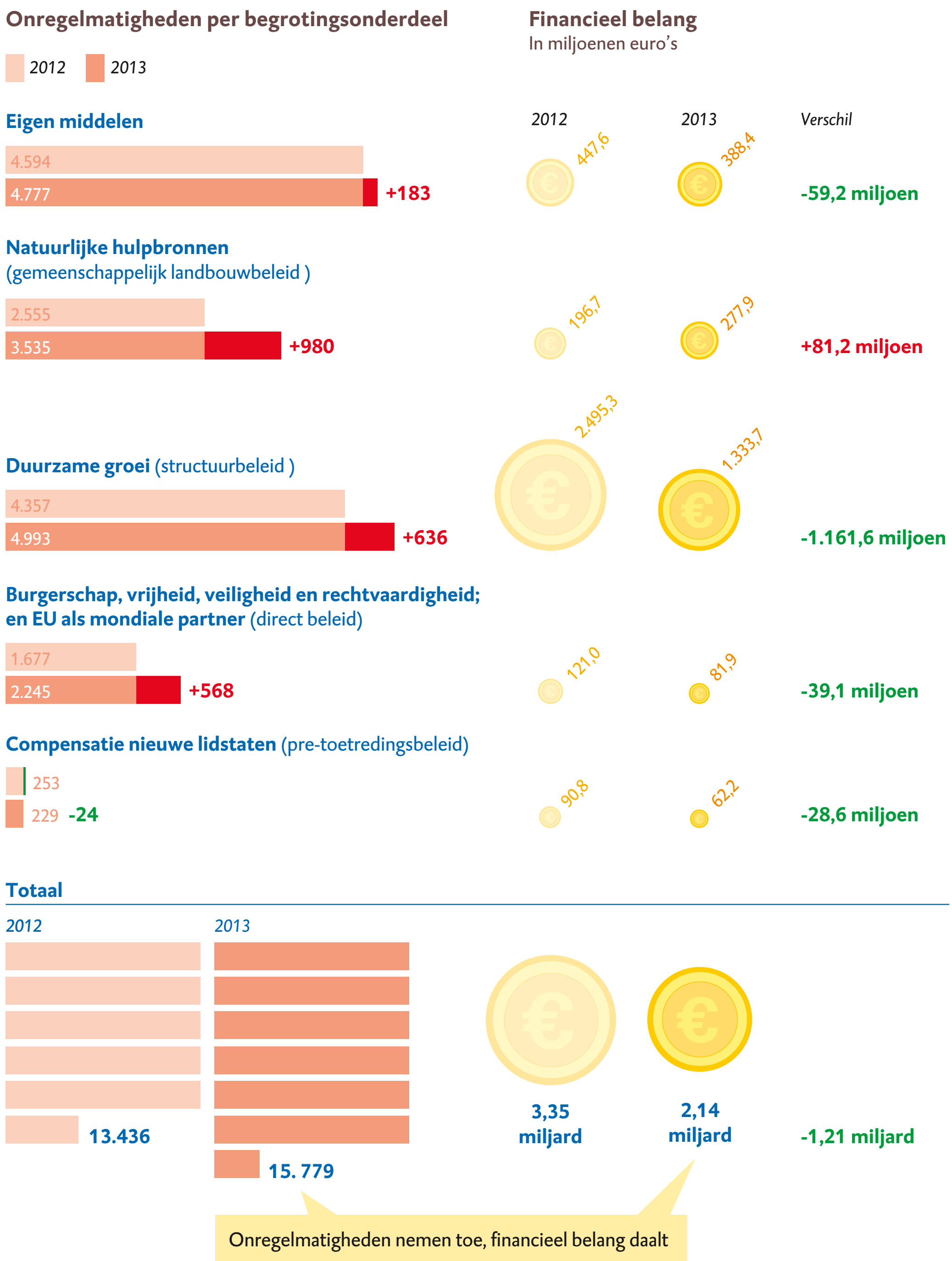
Het Europese antifraudebureau OLAF[35] maakt namens de Europese Commissie jaarlijks overzichten van het aantal gemelde onregelmatigheden. Deze overzichten bieden echter geen volledig en betrouwbaar beeld, omdat lidstaten niet allemaal op dezelfde wijze melden.

Toename onregelmatigheden

EU-breed is het aantal gemelde onregelmatigheden in 2013 toegenomen met 17%. Tegelijkertijd is het bedrag dat met deze onregelmatigheden is gemoeid juist afgenomen met 36%: de 15.779 onregelmatigheden die in 2013 door de lidstaten werden gemeld kenden een totaal financieel belang van € 2,14 miljard[36] (dit was in 2012 € 3,35 miljard).

35
OLAF staat voor Office européen de lutte antifraude.

36
Van dit totaal heeft € 1,76 miljard betrekking op de uitgaven; de rest op de ontvangsten van de EU.



De helft van het totaalbedrag van ruim € 2 miljard dat gemoeid was met onregelmatigheden in 2013 heeft betrekking op meldingen uit vijf lidstaten: Italië, Griekenland, Polen, Roemenië en Duitsland. Het betrof onregelmatigheden bij de landbouwsubsidies (inclusief geld uit de visserijfondsen), de structuurfondssubsidies en de afdracht door de lidstaten van geïnde invoer- en douaneheffingen (ook wel 'traditionele eigen middelen' genoemd). In deze laatste categorie rapporteerde Duitsland het hoogste bedrag aan onregelmatigheden: € 99 miljoen.

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om ten onrechte uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Als een lidstaat een ten onrechte gedane betaling tijdig meldt en voldoende inspanningen verricht om de het geld terug te vorderen, legt de Europese Commissie geen financiële correctie op.

In 2013 voerde de Europese Commissie financiële correcties en terugvorderingen uit voor een bedrag van € 3.363 miljoen (2,3 % van alle betalingen uit de EU-begroting).

Financiële correcties en terugvorderingen 2012 -2013 per begrotingsonderdeel 2012-2013

Begrotingsonderdeel	Vastgesteld en besloten (in miljoenen euro's)				Uitgevoerd (in miljoenen euro's)			
	Financiële correcties	Terug-vorderingen	Totaal	Variatie 2013/2012	Financiële correcties	Terug-vorderingen	Totaal	Variatie 2013/2012
Landbouwbeleid	1. 090	380	1.470	71%	711	312	1.023	3%
ELGF	843	171	1.014	59%	481	155	636	-18%
ELFPO	247	209	456	106%	230	157	387	72%
Cohesiebeleid	1.402	83	1.485	-10%	1.759	81	1.840	-40%
EFRO	337	1	338	-65%	622		622	-74%
Cohesiefonds	220		220	8%	277		277	34%
ESF	834	40	874	106%	842	40	882	105%
Andere (EVF, FIOV, EOGFL-O en andere	11	42	53		18	41	59	
Intern beleid	3	393	396	57%	3	398	401	74%
Extern beleid		93	93	-13%		93	93	-6%
Administratie		6	6	-14%		6	6	-33%
Totaal 2013	2.495	955	3.450	20%	2.473	890	3.363	-24%
Totaal 2012	2.172	695	2.867		3.742	678	4.419	
Variatie 2013/2012	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	
Eigen middelen totaal 2013		380	380			234		62%
Eigen middelen totaal 2012		459	459			272		59%
Variatie 2013/2012		-17%	-17%			-14%		

Bron: verslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie over 2013, COM(2014) 474, p. 22.

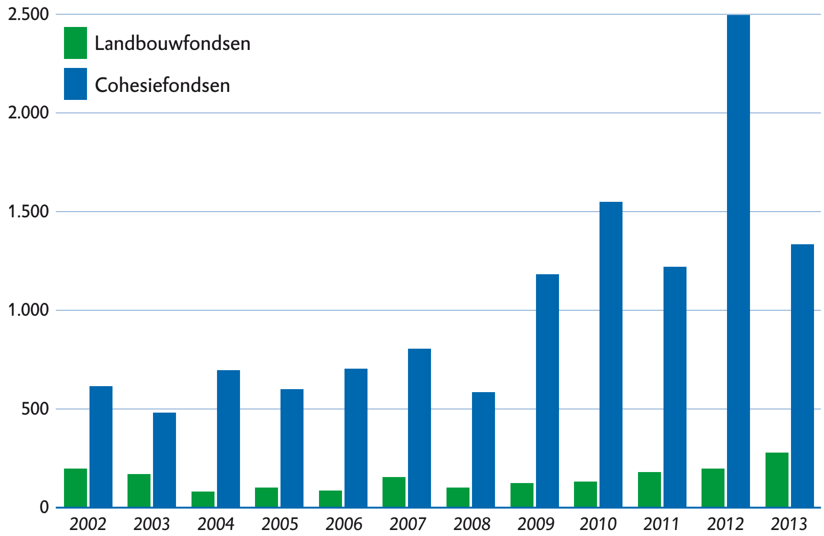
Volgens de Europese Commissie worden de vastgestelde bedragen die de lidstaten moeten afdragen over de geïnde invoer- en douaneheffingen, de eigen middelen, zonder enig probleem geïnd.

Vooral onregelmatigheden bij cohesiebeleid

Complete gegevens over de onregelmatigheden die lidstaten bij de Europese Commissie hebben gemeld in de periode 2002-2013 hebben we alleen als het gaat om subsidies die zijn verstrekt uit de landbouw- en cohesiefondsen.[37]

37
De geldstromen die naar de lidstaten zijn gevloeid in het kader van het cohesiebeleid van de EU beogen de economie van de minst economisch ontwikkelde lidstaten op peil te brengen. Er worden projecten gefinancierd die deze lidstaten vooruit helpen (bijvoorbeeld de aanleg van wegen en spoorwegverbindingen) en zo de EU helpen 'bijeen te blijven'.

Financieel belang gemelde onregelmatigheden 2002-2013
Per categorie per jaar, in miljoenen euro's



Bron: Europese Commissie, verslagen van de Europese Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en de daarbij behorende annexen

Hoewel het geld dat gemoeid is met gemelde onregelmatigheden bij het cohesiebeleid in 2013 is afgenomen, gaat het hier nog steeds om het beleidsterrein met, uitgedrukt in euro's, het grootste aandeel onregelmatigheden in de uitgaven.

Bij beschouwing van de trend in deze gegevens (met name de omvang van de onregelmatigheden in de uitvoering van het cohesiebeleid) moet worden meegewogen dat het aantal lidstaten vanaf 2004 flink is toegenomen en dat de drempel voor meldingen tussentijds is verhoogd.[38]

Lichte toename aantal fraudezaken
Fraude is aan de orde wanneer een onregelmatigheid opzettelijk is veroorzaakt. Er zijn dan bijvoorbeeld valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten gebruikt c.q. ingediend, er is in strijd met de regels opzettelijk informatie achtergehouden, of er is EU-geld welbewust voor andere doelen gebruikt dan die waarvoor het oorspronkelijk was toegekend. Het aantal fraudezaken dat in 2013 bij OLAF werd aangedragen is in vergelijking met het jaar ervoor toegenomen 1.264 naar 1.294 en is daarmee het hoogste aantal nieuwe zaken sinds haar oprichting.

Wanneer we de in 2013 geopende fraudezaken uitsplitsen naar beleidsterrein, zien we dat de meeste zaken betrekking hebben op structuurfondssubsidies.

Coördinatiedienst voor fraudebestrijding van lidstaten
De inwerkingtreding van de nieuwe OLAF-verordening op 1 oktober 2013[39] heeft wezenlijke veranderingen met zich meegebracht voor de organisatie en de onderzoeksprocedures van OLAF. Deze veranderingen krijgen op dit ogenblik hun beslag. Zo hebben de lidstaten vorderingen gemaakt met het opzetten van de nationale coördinatiedienst voor fraudebestrijding, waartoe de nieuwe verordening verplicht. Deze anti-fraud coordination service (AFCOS) moet actief samenwerken met OLAF en informatie (ook van operationele aard) uitwisselen om zo de gemeenschappelijke strijd tegen fraude verbeteren. Tot dusver (juni 2014) hebben 23 lidstaten een AFCOS aangewezen.[40] De Europese Commissie dringt er bij de overige lidstaten op aan het nodige te doen voor het einde van 2014.[41]

38
In 2004 kwamen er tien lidstaten bij en in 2007 nog eens twee. De drempel voor de melding van onregelmatigheden bij transacties met geld uit de structuurfondsen inclusief het Cohesiefonds is met ingang van 2006 verhoogd van € 4.000 naar € 10.000. Voor onregelmatigheden voor landbouwfondsen ging deze drempelverhoging een jaar later in.

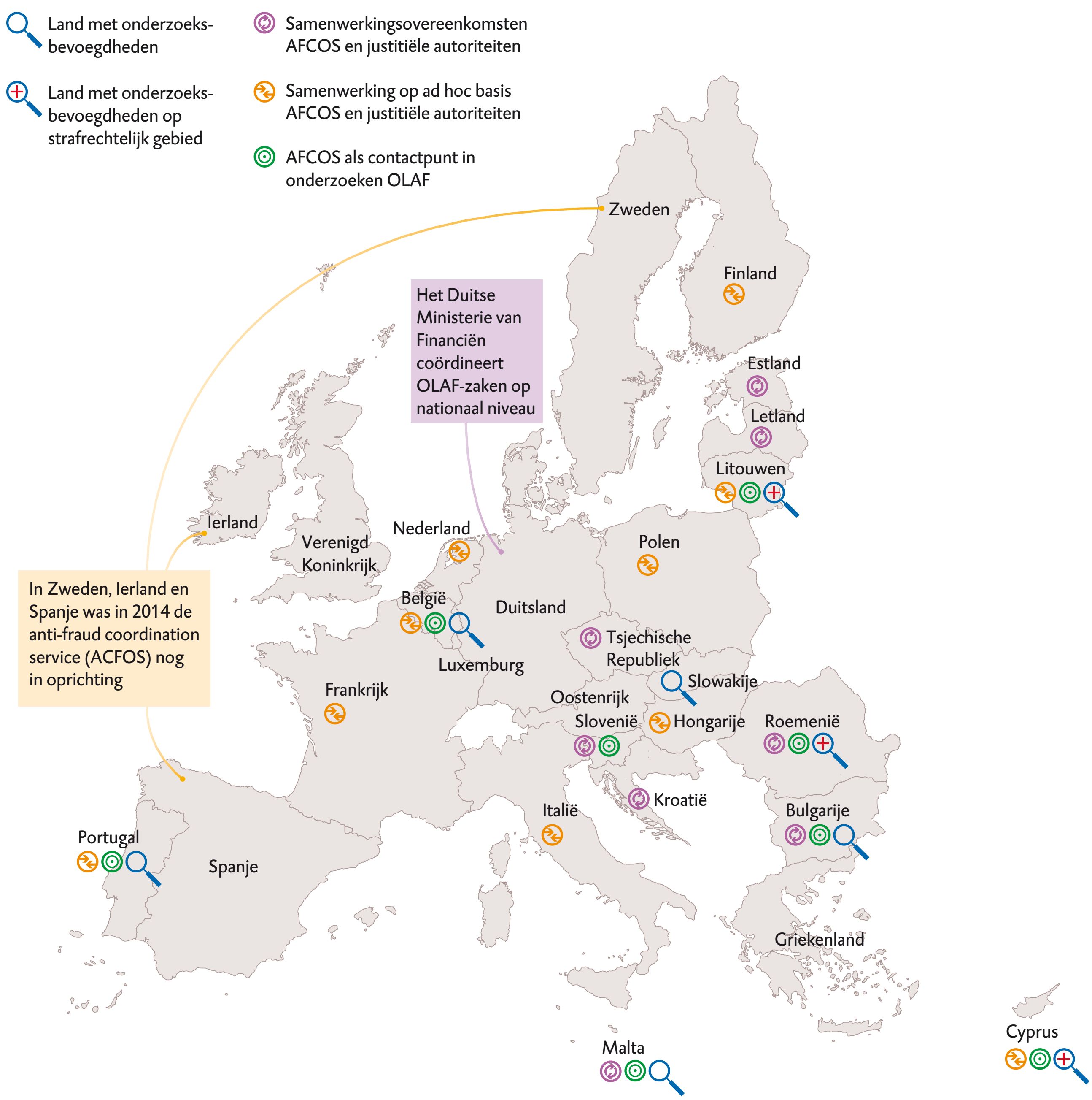
39
Verordening (EU, Euratom) Nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.

40
In Nederland is het Douane informatiecentrum (DIC), onderdeel van het douane Regiokantoor Rotterdam Rijnmond, bij wet aangewezen als de AFCOS op het gebied van de douane en voor alle soorten controles van de Commissie dat laatste als gevolg van Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/96 die van toepassing is op alle activiteiten van de EU voor de bestrijding van fraude met EU-gelden. Het DIC behandelt alle judiciële, wettelijke en beleidskwesties.

41
Beschermingsverslag over 2013, COM(2014) 474 final, p. 33-34.

De verantwoordelijkheden van de nationale fraudebestrijdingsdiensten kunnen bestaan uit coördinatie van nationale wetgevende, administratieve en operationele (onderzoeks-)activiteiten. In alle lidstaten hebben de diensten een coördinerende rol, maar hoe groot die rol is varieert per lidstaat. Slechts in enkele lidstaten hebben de diensten een (administratieve en/of strafrechtelijke) onderzoeksbevoegdheid; in dat geval kan de dienst OLAF faciliteren bij controles ter plaatse.

Coördinatiediensten voor fraudebestrijding in de lidstaten en hun bevoegdheden
Stand van zaken 2014



De Europese Commissie zal gaan monitoren of de coördinatiediensten OLAF op een efficiënte en doeltreffende wijze faciliteren.

Fraudebestrijdingsstrategie Europese Commissie
Intern treft de Europese Commissie ook maatregelen. Na de goedkeuring van de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie[42] moesten alle DG's in 2012-2013 een fraudebestrijdingsstrategie ontwikkelen. In een aantal jaarlijkse activiteitenverslagen (over 2012) werden maatregelen opgenomen om frauderisico's te verminderen (zoals specifieke risicoanalyse van begunstigden, nauwlettende controle op geselecteerde projecten of contracten) en ook werden er resultaten beschreven van fraudebestrijdingsmaatregelen die in 2012 waren genomen. Eind 2013 hadden twaalf DG's hun strategieën al volledig uitgevoerd, waaronder de beleidsDG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Binnenlandse zaken, Justitie en OLAF.

1.5.2 Corruptiebestrijdingsverslag Europese Commissie

Op 3 februari 2014 publiceerde de Europese Commissie het eerste EU-corruptiebestrijdingsverslag.[43] Dit verslag geeft een analyse van de (bestrijding en preventie) van corruptie binnen alle 28 lidstaten. De resultaten daarvan lopen uiteen. Zowel het karakter als de ernst van de corruptie en de doeltreffendheid van de maatregelen verschillen per lidstaat.

De Commissie zal gaan beoordelen of de financiële en administratieve sancties die de lidstaten opleggen onder nationale wetgeving effectief, proportioneel en afschrikwekkend genoeg zijn. De Commissie zal mogelijk ook wetgevende initiatieven gaan voorbereiden. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

De geïntegreerde aanpak van Nederland om corruptie te voorkomen en op te sporen, kan volgens de Europese Commissie als model dienen voor andere EU-landen. Dat neemt niet weg dat er aandachtspunten zijn. Zo hebben politieke partijen in Nederland volgens de Europese Commissie pas onlangs overeenstemming bereikt over nieuwe regels inzake de transparantie van partijfinanciering en er is onvoldoende bewijs dat buitenlandse omkoping adequaat wordt aangepakt. In het verslag stelt de Europese Commissie een uitbreiding voor van de vermogenscategorieën die gekozen ambtsdragers moeten aangeven. De Europese Commissie stelt ook voor dat Nederland zijn inspanningen concentreert op de vervolging van corruptie bij internationale handelstransacties, door de capaciteit voor het proactief opsporen van buitenlandse omkoping, te vergroten.

Volgens de Europese Commissie blijven de overheidsopdrachten EU-breed een voor corruptie kwetsbaar terrein. Uit het corruptiebestrijdingsverslag blijkt dat een derde van de bedrijven in de EU meent dat er sprake is van corruptie bij aanbestedingen. Het rapport roept lidstaten daarom op strengere en afschrikwekkende sancties op te nemen en transparantie te waarborgen bij aanbestedingsprocedures.

Kritiek Europese Rekenkamer op corruptiebestrijdingsverslag
De Europese Rekenkamer is kritisch over het corruptiebestrijdingsverslag van de Europese Commissie. Ze signaleert dat het geen enkele verwijzing bevat naar de bevindingen van OLAF. Evenmin bevat het verslag informatie over de EU-instellingen. Het verslag geeft volgens de Europese Rekenkamer niet de informatie die het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de nationale parlementen van de lidstaten nodig hebben voor hun beleidsvorming voor de bestrijding van fraude en corruptie. De informatie die de Europese Commissie met het verslag geeft bestaat vooral uit de resultaten van enquêtes onder burgers en bedrijven en een beschrijving van geplande of ingevoer-

42
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the Court of Auditors on the Commission anti-fraud strategy, COM(2011) 376 final van 24 juni 2011.

43
Corruptie wordt gedefinieerd als 'elk misbruik van macht in eigen voordeel'.

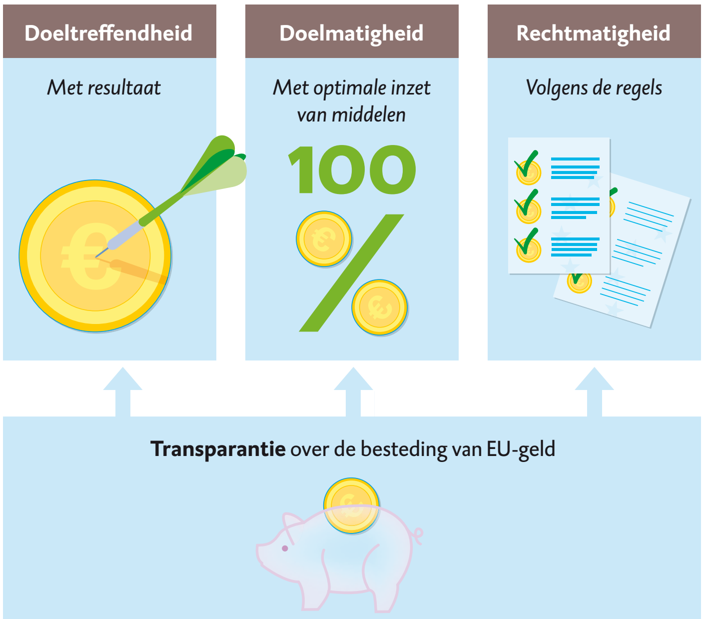
de corruptiebestrijdingsmaatregelen. De voorgestelde corruptiebestrijdingsmaatregelen zijn zodoende vooral gebaseerd op de maatschappelijk *perceptie* van corruptie en niet zozeer op het daadwerkelijk *voorkomen* van corruptie. Dat brengt volgens de Europese Rekenkamer onder meer met zich mee dat de werkelijke oorzaken van corruptie met de voorgestelde maatregelen niet worden aangepakt.
De Europese Rekenkamer vindt dat deugdelijke (tijdige en correcte) gegevens en onafhankelijke evaluaties, op EU- en lidstaatniveau, verder moeten worden ontwikkeld om de risicoterreinen vast te stellen, de oorzaken van corruptie te identificeren en te bepalen welke maatregelen moeten worden genomen.

Wij onderschrijven de analyse van de Europese Rekenkamer. Wij zijn het ermee eens dat empirisch gebaseerde en operationeel relevante informatie nodig is voor gerichte anticorruptiemaatregelen.

2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk stond de vraag centraal of Europese subsidies in de lidstaten volgens de regels (rechtmatig) worden besteed. In dit hoofdstuk richten we het vizier op een vraag die voor burgers in de EU net zo belangrijk is: of de manier waarop dat geld wordt besteed wel het gewenste resultaat oplevert. En: of dat resultaat op een efficiënte manier (tegen zo laag mogelijke kosten dus) wordt bereikt. Het eerste noemen we de *doeltreffendheid* van bestedingen, het tweede de *doelmatigheid* van bestedingen.[44]

Besteding van EU-geld: wat mogen burgers van de EU verwachten?



Over de diverse rapportages die de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de nationale rekenkamers van de lidstaten jaarlijks over deze twee aspecten uitbrengen, gaat dit hoofdstuk. Wij gaan na of ze inzicht verschaffen in wat Europese subsidies concreet opleveren. Maken ze duidelijk of en zo ja hoe de doelen die de EU zich stelt dichterbij komen met de investeringen in de lidstaten?

We beginnen weer op het niveau van de EU met een bespreking van de verslagen van de Europese Commissie (§ 2.1) en van de Europese Rekenkamer (§ 2.2). Vervolgens gaan we in op de verantwoording op het niveau van de lidstaten (§ 2.3).

2.1 Verslagen van de Europese Commissie

2.1.1 Activiteitenverslagen van de Europese Commissie

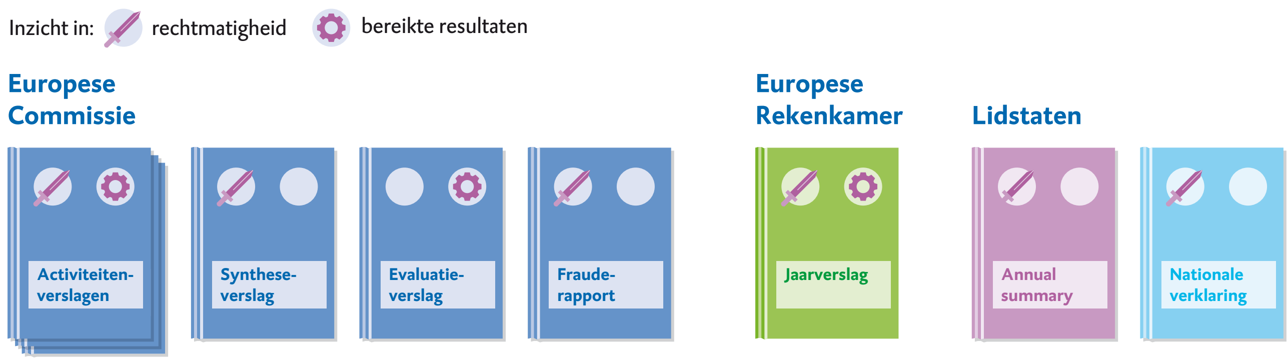
Weinig informatie over effectiviteit van EU-beleid
Alle directeuren-generaal van de Europese Commissie moeten jaarlijks een verslag opstellen over de activiteiten die zij hebben verricht op het beleidsterrein waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit zijn de activiteitenverslagen van de twaalf beleidvoerende directoraten-generaal (beleidsDG's).[45]

44
We spreken in dit hoofdstuk gemakshalve van 'doelmatigheidsrapportages', ook wanneer we spreken over rapportages die uitspraken beogen te doen over de doeltreffendheid van bestedingen.

45
Het DG Landbouw, het DG Regionaal beleid, het DG Werkgelegenheid, het DG Maritieme zaken en Visserij, het DG Binnenlandse zaken, het DG Justitie, het DG Onderwijs en Cultuur, het DG Milieu, het DG Mobiliteit en vervoer, het DG Energie, het DG Onderzoek en Innovatie en het DG Belasting en Douane-unie.

Voor iedere editie van het EU-trendrapport leggen wij de activiteitenverslagen van deze twaalf beleidsDG's naast elkaar om na te gaan welke informatie ze tezamen bieden over de doeltreffendheid van het EU-beleid binnen de lidstaten. Uit onze analyse blijkt dat de activiteitenverslagen over 2013 (net als in voorgaande jaren) wel inzicht geven in gerealiseerde *prestaties* in de lidstaten, maar niet in de *effecten* van het beleid en de subsidieprogramma's in de lidstaten.

Inzicht in rechtmatigheid en bereikte resultaten



De meeste jaarlijkse rapportages besteden aandacht aan de vraag of Europese subsidies rechtmatig worden besteed. Inzicht in de bereikte resultaten verschaffen ze lang niet allemaal.

Meer transparantie en coherentie in de verslagen

In 2012 waren er nog drie beleidsDG's die zich in hun activiteitenverslag beperkten zich tot een kwalitatieve beschrijving van het eigen beleidsveld. Welke resultaten er met het beleid van deze DG's nu precies waren geboekt, en op welke wijze, was daardoor minder transparant.

In de activiteitenverslagen over 2013 vermelden alle twaalf DG's hun bereikte resultaten aan hand van de meest relevante indicatoren ('key performance indicators'). Er is op dit punt een verdere stroomlijning van de prestatiegegevens te zien. Andere prestatiegerelateerde verbeteringen in de verslagen zijn onder meer:

- Er worden voorbeelden gegeven van maatregelen die zijn getroffen om de efficiëntie te verbeteren en te komen tot een zuiniger beheer;
- Er worden uitgebreidere prestatiegegevens gepresenteerd, afkomstig uit evaluaties, onderzoek, audits en effectbeoordelingen.
- Er worden representatieve voorbeelden gegeven die de toegevoegde waarde van de EU-programma's demonstreren.
- Er is meer transparantie en coherentie aangebracht door het opnemen van de conclusies van het management over de verwezenlijking van het beleid en de operationele doelstellingen en door het opnemen van een samenvatting voor de niet-ingevoerde lezer over de belangrijkste verwezenlijkingen van het beleid (waarin ook de conclusies van het management staan vermeld).

De verbeteringen vloeien voort uit nieuwe instructies van de Europese Commissie aangaande de opbouw van de jaarlijkse activiteitenverslagen. De inhoud, structuur en systematiek van de activiteitenverslagen over 2013 van de beleidsDG's zijn zodanig met elkaar in overeenstemming gebracht dat onnodige verschillen daarin nagenoeg zijn vermeden en de totstandkoming van uniforme verslagen is bevorderd.

2.1.2 Evaluatieverslag van de Europese Commissie

Met een jaarlijks evaluatieverslag voorziet de Europese Commissie het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de informatie die benodigd is voor de zogenoemde kwijtingsprocedure.[46]

De nadruk in het kwijtingsproces lag voorheen op de vraag of de Europese Commissie het geld dat het voorgaande jaar op de EU-begroting stond wettig en rechtmatig had uitgegeven. In 2012 is er een omslag gemaakt: behalve naar de wettigheid en rechtmatigheid van de uitgaven wordt er ook gekeken naar de doeltreffendheid en effectiviteit van het beleid. Artikel 318 van het EU-Verdrag is hiertoe aangevuld met een extra alinea over een beleidsinhoudelijke beoordeling van de begrotingsuitvoering. De Commissie moet nu elk jaar een evaluatieverslag uitbrengen om voor het Europees Parlement en de Raad de stand van zaken te schetsen van de mate waarin de doelen van het beleid zijn bereikt. Tot dusver zijn er vier verslagen uitgebracht.

Evaluatieverslagen 2010-2012: informatiewaarde geleidelijk beter

De reikwijdte van het eerste evaluatieverslag dat betrekking had op het jaar 2010, en werd uitgebracht in november 2011, was beperkt. Het evaluatieverslag bevatte weinig tot geen informatie over hoe het ervoor stond met de realisatie van de concrete doelstellingen van de afzonderlijke EU-programma's. Het tweede evaluatieverslag over de begroting van 2011, uitgebracht in november 2012, is vergeleken met het eerste evaluatieverslag breder van opzet. In plaats van twee worden er twintig beleidsterreinen belicht en beoordeeld.

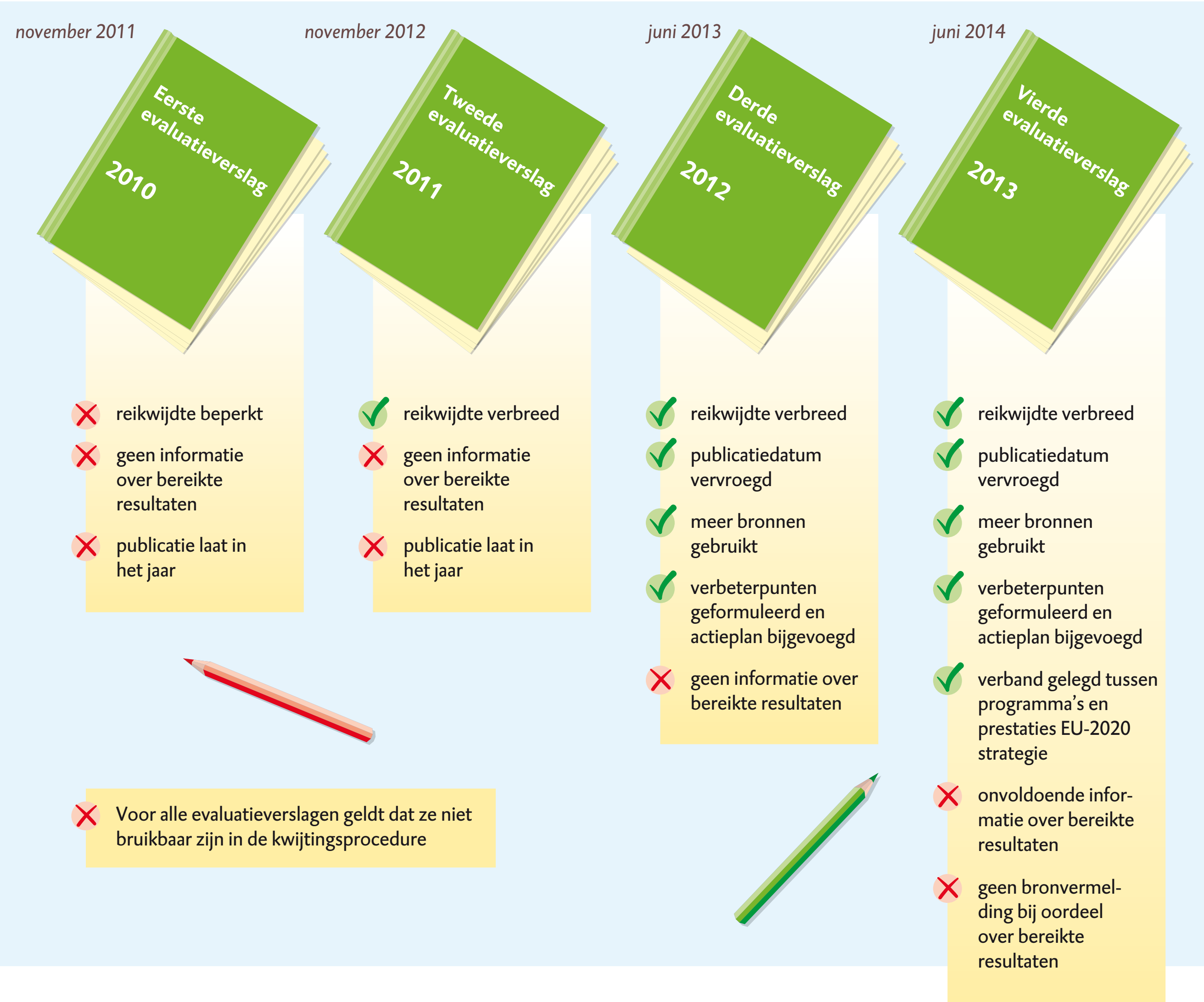
Het derde evaluatieverslag, over 2012, liet verdere verbeteringen zien. Zo werd er in dit verslag gebruikgemaakt van meer bronnen (speciale verslagen van de Europese Rekenkamer, aanbevelingen van de interne auditdienst van de Commissie), werden er verbeterpunten geformuleerd en was er een actieplan bijgevoegd voor de verdere ontwikkeling van het verslag. Ook de *timing* van het derde evaluatieverslag was beter: anders dan voorgaande verslagen verscheen het al in de maand juni, waardoor de Europese Rekenkamer tijd had om het mee te nemen in haar eigen verslag, dat in november 2013 verscheen. Desondanks kon ook het derde evaluatieverslag volgens de Europese Rekenkamer nog niet worden gebruikt in de kwijtingsprocedure omdat het daarvoor nog niet toereikend, relevant en betrouwbaar genoeg was.

Evaluatieverslag 2013: nog weinig conclusies over resultaten EU-programma's

Ook het in juni 2014 uitgebrachte evaluatieverslag over 2013 omvat een groot aantal beleidsterreinen. In het verslag wordt geconcludeerd dat het grootste deel van de programma's bijdraagt aan de verwezenlijking van doelstellingen van de Europa 2020-strategie, maar dat het nog te vroeg is om een oordeel te geven over de bereikte resultaten omdat de evaluaties pas in 2015 of later zullen worden afgerond. Waar wel een conclusie getrokken wordt over de bereikte resultaten, ontbreekt veelal een bronvermelding. Ook wordt in de verslag maar beperkt ingegaan op de verhouding tussen kosten en baten van de programma's.

46
De kwijtingsprocedure gaat over het goedkeuren van de manier waarop de Europese Commissie het geld dat op de Europese begroting stond, heeft uitgegeven. Bij goedkeuring wordt de Commissie officieel ontheven van haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering, zodat ze er later niet meer op kan worden aangesproken.

Evaluatieverslagen Europese Commissie 2010-2013: informatiewaarde geleidelijk beter



De Europese Rekenkamer vindt dat het evaluatieverslag over 2013 een verbetering laat zien vergeleken met de voorgaande evaluatieverslagen, omdat de Europese Commissie heeft geprobeerd een verband te leggen tussen de belangrijkste financiële programma's enerzijds en de beschikbare prestatiegegevens over de Europa 2020-strategie anderzijds.

De Europese Rekenkamer is van mening dat alle beschikbare informatie over de vooruitgang bij het realiseren van de 2020-doelstellingen moet worden samengebracht in het evaluatieverslag, zodat de lezer meer zicht krijgt op de bereikte resultaten. Op veel belangrijke terreinen betreffen de informatie en gegevens in het evaluatieverslag slechts de ondernomen activiteiten en de geproduceerde output, maar niet de bereikte resultaten.

2.1.3 Meer nadruk op doelmatigheid in nieuwe programmaperiode

De nieuwe verordening voor Europese structuur- en investeringsfondsen voor de programmaperiode 2014-2020 (de ESI-verordening) bevat bepalingen die betrekking hebben op een groot deel van de Europese fondsen in gedeeld beheer.[47] Uit de verordening blijkt dat de Europese instellingen in de nieuwe programmaperiode meer gaan sturen

47
Voor de periode 2014-2020: het EFRO (regionale ontwikkeling), het ESF (werkgelegenheid en arbeidsmarkt), het Cohesiefonds (niet voor Nederland), het ELFPO (plattelandsontwikkeling) en het EFMZV (visserij). Migratiefondsen zijn overigens ook fondsen in gedeeld beheer, maar deze vallen niet onder het ESI-regime.

op resultaat. Anders dan in de oude programmaperiode moeten subsidies uit de ESI-fondsen expliciet worden ingezet voor de realisatie van de Europa 2020-doelen.[48]

De financiering vanuit de ESI-fondsen is in de 2014-2020 periode deels afhankelijk gemaakt van de mate waarin de lidstaten hun Europa-2020 doelen halen. Hiertoe worden *partnerschapsovereenkomsten* tussen de Europese Commissie en de lidstaten afgesloten. Daarin is vastgelegd welke strategie, prioriteiten en regelingen een lidstaat zal hanteren om de ESI-fondsen op een doelmatige en doeltreffende wijze te gebruiken voor het verwezenlijken van de Europa 2020-doelen.

Een deel van het budget (6%) vanuit de ESI-fondsen komt pas beschikbaar wanneer de resultaten als vastgelegd in de partnerschapsovereenkomst zijn geboekt. Bij goed presteren op de prestatieafspraken krijgt de lidstaat al het toegewezen geld uitgekeerd, maar wanneer een evaluatie van de prestaties uitwijst dat een lidstaat ernstig is tekortgeschoten bij het bereiken van de in het prestatiekader vastgestelde mijlpalen (opgenomen in de partnerschapsovereenkomst) kan een betaling tijdelijk worden stopgezet (gedeeltelijk of geheel worden geschorst). Mocht dit het geval zijn na de indiening van het eindverslag over de uitvoering van een operationeel programma, dan kan dit leiden tot financiële correcties en wordt een deel van de toegezegde bijdrage definitief ingetrokken.

Overigens waren er de programmaperiode 2007-2013 ook al prestatieafspraken van kracht. Deze afspraken betroffen echter een kleiner deel van het budget voor programma's van lidstaten (3% in plaats van de huidige 6%). Daarnaast gold dat lidstaten zelf voor elk van de doelstelling de prestaties van de operationele programma's mochten bepalen. Iedere lidstaat voldeed aan deze prestatie-eisen, omdat bij projecten de lat relatief laag was gelegd. Dat risico is wat kleiner in de nieuwe programmaperiode, omdat prestatieafspraken moeten worden vastgelegd in het partnerschapsprogramma dat door de Europese Commissie moet worden goedgekeurd.

Op programmaniveau worden op diverse indicatoren streefwaarden vastgesteld die per 31 december 2018 moeten zijn behaald. Ook aan de indicatoren zijn in de nieuwe periode strengere eisen gesteld dan voorheen. Ze bestaan onder meer uit outputindicatoren op projectniveau, resultaatindicatoren op programmaniveau en algemene indicatoren op EU-niveau die de Europese Commissie inzicht moeten verschaffen in de voortgang van de uitvoering van de programma's en de projecten. Deze indicatoren zullen een stap verder gaan dan de indicatoren die in de vorige periode werden gehanteerd. Er zal in een op innovatie gericht EFRO-project bijvoorbeeld niet meer alleen wordt gekeken naar bedrijven die ondersteuning hebben ontvangen (zoals tot nu toe het geval was), maar ook of deze bedrijven iets nieuws produceren. Daarmee wordt meer beoordeeld op het uiteindelijk gewenste effect.

In 2019 beoordeelt de Europese Commissie de scores op de streefwaarden en besluit zij over het al dan niet (gedeeltelijk of geheel) toekennen van de prestatiereserve. In de ex-post-evaluaties, die uiterlijk op 31 december 2025 moeten zijn voltooid, wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ESI-fondsen onderzocht, en ook de mate waarin de ondersteunde projecten hebben bijgedragen aan het verwezenlijken van de Europa 2020-doelen.

48
De EU streeft voor het jaar 2010 kerndoelstellingen na op vijf terreinen: (1) werkgelegenheid, (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie, (3) klimaatverandering en energie, (4) onderwijs, en (5) armoede en sociale uitsluiting. Deze Europa 2020-doelstellingen zijn per EU-land naar nationale doelstellingen vertaald, rekening houdend met de specifieke situatie en omstandigheden.

De Nederlandse partnerschapsovereenkomst is in maart 2014 ter goedkeuring bij de Europese Commissie ingediend, en in augustus 2014 goedgekeurd. In het onderzoek voor ons volgende EU-trendrapport zal deze nieuwe regelgeving een rol gaan spelen.

2.2 Doeltreffendheids- en doelmatigheidsrapportages Europese Rekenkamer

De informatie die de Europese Commissie ter beschikking stelt over de EU-uitgaven wordt jaarlijks onderzocht door de Europese Rekenkamer. Zij kijkt daarbij niet alleen naar de rechtmatigheid maar ook naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. Zij weegt deze aspecten mee bij de vorming van haar eindoordeel over de wijze waarop de Europese Commissie het geld op de EU-begroting heeft besteed en heeft verantwoord. Dit eindoordeel neemt de Europese Rekenkamer op in haar jaarverslag.

De Europese Rekenkamer geeft géén oordeel over de besteding van EU-gelden per lidstaat; dat is niet haar taak. De Europese Rekenkamer velt met haar jaarverslag dus ook geen formeel oordeel over de doeltreffendheid van de wijze waarop EU-programma's worden uitgevoerd in de lidstaten.

De Europese Rekenkamer publiceert naast haar jaarverslag circa twintig speciale verslagen per jaar waarin wordt ingegaan op de doelmatigheid waarmee op enkele specifieke terreinen is omgesprongen met EU-geld. De onderwerpen van deze speciale verslagen, die de Europese Rekenkamer zelf selecteert, variëren van LIFE (het financieringsinstrument voor het milieu), tot EU-ontwikkelingshulp aan Centraal Azië.
De Europese Rekenkamer onderzoekt vaak zelf, op basis van een steekproef, projecten in enkele geselecteerde lidstaten. Veelal richten de controles zich op opzet van het programma. We zien ook hier dat er meer zicht is op prestaties dan op effecten.

Het Europees Parlement heeft aangegeven dat de Europese Rekenkamer zich meer zou moeten richten op de doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-beleid en minder op het rechtmatigheidsonderzoek. Op 16 december 2013 heeft de Begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement een ontwerpresolutie opgesteld waarin dit een van de meest prangende punten was. Die resolutie is in februari 2014 door het voltallige Europees Parlement aangenomen (Europees Parlement, 2014).

2.3 Doeltreffendheids- en doelmatigheidsrapportages nationale rekenkamers

Anders dan de Europese Rekenkamer kunnen nationale rekenkamers in de EU-lidstaten wél onderzoek verrichten naar doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-beleid in hun land doen - mits dit binnen hun bevoegdheden past.

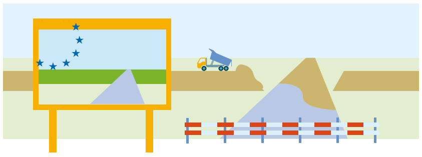
Reikwijdte nationale rekenkameronderzoeken varieert sterk
Met uitzondering van de rekenkamer van Luxemburg verrichten alle nationale rekenkamers in de EU doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken naar EU-gerelateerde onderwerpen. De laatste jaren nemen deze onderzoeken in aantal toe; in ongeveer een derde van de nationale rekenkameronderzoeken staan de resultaten en effecten van het beleid (mede) centraal. De reikwijdte van de onderzoeken varieert overigens sterk.

In Nederland vooral inzicht in prestaties, minder in effecten

We zijn in eerdere versies van ons EU-trendrapport nagegaan in hoeverre de verantwoordelijke nationale autoriteiten goed inzicht hebben in de effectiviteit van het EU-beleid zoals dit binnen de lidstaat vorm krijgt. We hebben hierbij in het bijzonder naar Nederland gekeken.

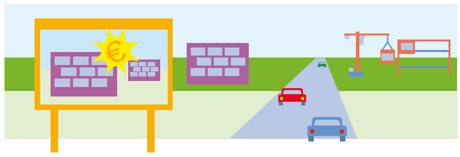
We hebben meermaals geconstateerd dat er in Nederland bij de programma-autoriteiten (en daarmee uiteindelijk ook bij de verantwoordelijke bewindspersonen) wel inzicht bestaat in (tussentijds) geleverde prestaties en behaalde resultaten, maar nauwelijks in de effecten die uiteindelijk al dan niet worden bereikt met de Europese fondsen en het gevoerde EU-beleid.

Wel inzicht in geleverde prestaties en behaalde resultaten…



Met EU-subsidie wordt een weg aangelegd

…maar niet in bereikte effecten van EU-beleid



Wordt de weg gebruikt, en levert het wat op voor de regio?

Vorig jaar hebben we in ons EU-trendrapport onderzoek gedaan naar het inzicht in de effectiviteit van uit het EFRO gefinancierde projecten. Toen bleek dat hoewel het merendeel van de onderzochte projecten leverden wat ze beloofden te leveren, de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestedingen vaak niet goed vast te stellen is. Er waren wel prestatie-indicatoren geformuleerd, maar die bleken vaak te globaal gekozen en ze zeiden weinig over het precieze effect dat met een project was bereikt.
Ook bleek dat projectaanvragen die voldeden aan de voorwaarden met subsidie worden gehonoreerd op basis van het principe ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’.
Hierdoor kan het gebeuren dat juist de meest effectieve en efficiënte projecten buiten de boot vallen.

Vooralsnog geen doelmatigheidsinformatie in nationale verklaring van Nederland

De nationale verklaring waarmee het Nederlandse kabinet jaarlijks publiek verantwoording aflegt over de besteding van de ontvangen EU-gelden, bevat geen informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven. Wij hebben in ons rapport bij de Nationale Verklaring 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013b) de aanbeveling gedaan om dergelijke informatie toe te voegen. Deze aanbeveling is door het kabinet vooralsnog niet overgenomen.

3 Conclusies en aanbevelingen deel 1

3.1 Conclusies

Rechtmatigheid van de EU-geldstromen
Helaas heeft de Europese Rekenkamer voor de 20e keer op rij geen positief rechtmatigheidsoordeel kunnen vellen over de EU-uitgaven.

Over de ontwikkeling die de activiteitenverslagen van de Europese Commissie te zien geven kunnen we voorzichtig positief zijn.
De transparantie en coherentie van de verslaglegging is verbeterd als gevolg van een herziening van de opbouw van de activiteitenverslagen. De inhoud, structuur en systematiek zijn daarbij met elkaar in overeenstemming gebracht, waardoor de verslagen een uniformer karakter hebben gekregen.

Inhoudelijk bevatte de verslaglegging over de resultaten die zijn bereikt met de verrichte werkzaamheden dit jaar minder (reputationele) voorbehouden, hetgeen erop wijst dat er in 2013 minder tekortkomingen c.q. problemen zijn geweest dan het jaar ervoor. Tegelijkertijd is het bedrag waarop de voorbehouden betrekking hebben onverminderd hoog.

Het Syntheseverslag dat de Europese Commissie jaarlijks opstelt op basis van de activiteitenverslagen van haar DG's is net als in voorgaande jaren niet ondertekend door de leden van de Europese Commissie. Hierdoor wordt door de Europese Commissie niet expliciet de bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen voor de uitvoering van het beleid.

Al met al is de rechtmatigheid van de Europese financiën, de positieve ontwikkelingen ten spijt, in 2013 niet verbeterd.

Verantwoording door de EU-lidstaten
De verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel hebben ontvangen, is het afgelopen jaar niet verbeterd. Slechts drie EU-lidstaten - Denemarken, Zweden en Nederland - hebben hierover in 2013 op vrijwillige basis een nationale verklaring opgesteld. De andere EU-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk uitgezonderd,[49] hebben dit tot op heden nog niet gedaan.

De toekomst belooft enkele verbeteringen: het nieuwe Financieel Reglement van de EU voorziet in instrumenten die een stap vooruit betekenen, zoals de verplichting om de 'annual summaries' (samenvattende overzichten van nationaal uitgevoerde controles op rechtmatige besteding van EU-subsidies) vergezeld te laten gaan van het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. Echter, de annual summaries worden ook met de toevoeging van dit onafhankelijke oordeel nog steeds niet op politiek-bestuurlijk niveau opgesteld, waardoor er geen consequenties kunnen worden verbonden aan eventuele onrechtmatigheden.
Ook zijn de annual summaries geen openbare documenten waar elke EU-burger kennis van kan nemen. Dit is na het van kracht worden van het nieuwe Financieel Reglement niet veranderd. Wij vinden dit een gemiste kans.

49
Het Verenigd Koninkrijk heeft tot vorig jaar wél een jaarlijkse nationale verklaring uitgebracht maar heroverweegt dit thans.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het EU-beleid
Uit eerdere onderzoeken van de Europese Rekenkamer (op EU-niveau) en van de Algemene Rekenkamer (over Nederland) is gebleken dat er weliswaar inzicht bestaat in de prestaties (output) die in de EU-lidstaten worden geleverd met EU-gelden, maar dat er nog altijd weinig bekend is over de daarmee bereikte effecten (outcome).

De nadruk ligt bij de uitvoering van de Europese programma's vooral op het controleren van de naleving van regels (rechtmatigheid) en te weinig op het nagaan of het gewenste effect met de projecten die geld ontvangen, met een efficiënte inzet van middelen, wordt behaald (doeltreffendheid en doelmatigheid). Er is in het afgelopen jaar geen wezenlijke verbetering opgetreden in deze situatie.

Het evaluatieverslag van de Europese Commissie is in ontwikkeling en laat ook dit jaar weer verbeteringen zien. Ook in het verslag over 2013 wordt echter vooralsnog geen zicht gegeven op de effecten van EU-programma's; alleen de uitgevoerde activiteiten (output) worden beschreven. Er is dus geen zicht op de realisatie van de achterliggende doelen.

Bestrijding van fraude en corruptie
In 2012-2013 zijn belangrijke stappen gezet op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU. In zijn jaarverslag over 2013 presenteerde het Europese antifraudebureau OLAF positieve resultaten en uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's van de Europese Commissie over 2013 blijkt dat de meeste DG's al een eind zijn gevorderd met de ontwikkeling en uitvoering van hun fraudebestrijdingsstrategie.

Verder heeft de Europese Commissie voor het eerst een corruptiebestrijdingsrapport uitgebracht, met daarin een analyse van de (bestrijding en preventie) van corruptie binnen alle 28 EU-lidstaten. Dit initiatief vormt een positief begin van een gerichte aanpak van de problemen rond corruptie met EU-geld. Echter, wij onderschrijven de kritiekpunten van Europese Rekenkamer op het corruptiebestrijdingsverslag: het sluit niet aan op de bevindingen van OLAF en er is geen 'evidence based' informatie gebruikt.

3.2 Aanbevelingen

Wij zijn van mening dat een politieke en openbare verklaring zoals Nederland, Denemarken en Zweden die afgeven, het sluitstuk zou moeten zijn van de wijze waarop op nationaal niveau controle en verantwoording over EU-geld uitgevoerd worden. Een dergelijke verklaring zou het ook mogelijk maken dat de controle door de Europese Rekenkamer voortbouwt op de nationale inspanningen. Daardoor zou een efficiëntere controle mogelijk zijn dan nu het geval is.

De tijd lijkt rijp om een stap te zetten. Een werkgroep van de Europese Commissie en het Europees Parlement heeft geprobeerd de drempel voor invoering van een nationale verklaring te verlagen. De Europese Commissie heeft de aanbevelingen van de werkgroep voor het gebruik van nationale verklaringen als verantwoordingsinstrument overgenomen en is bereid mogelijkheden te onderzoeken om dit verder te bevorderen. Daarnaast laten recente ontwikkelingen omtrent de naheffing laten zien dat inzicht in uitgaven én afdrachten van groot belang is. Bovendien bewegen behalve de Europese Commissie ook andere belangrijke partijen in de juiste richting: het Europees

Parlement heeft de Europese Rekenkamer gevraagd om meer te leunen op nationale controles, de Europese Rekenkamer heeft er blijk van gegeven open te staan voor meer samenwerking en ons nationale parlement maakt zich bij haar collega-instituten in andere lidstaten hard voor invoering van de een instrument als de nationale verklaring. Wij handhaven dan ook onze aanbeveling aan de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken om te bevorderen dat een politieke en openbare verklaring over de besteding van Europese gelden in alle EU-lidstaten wordt ingevoerd. Het nieuwe Financieel Reglement stelt de opstelling van een nationale verklaring helaas niet verplicht. Wij bevelen de ministers aan om het model voor de nationale verklaring zoals dit thans is ontwikkeld door een werkgroep van de Europese Commissie en het Europees Parlement, EU-breed uit te dragen.

Om te beginnen zou in elk geval een slag moeten worden gemaakt met openbaarheid van verantwoordingsdocumenten. We bevelen de minister van Financiën opnieuw aan om in de Ecofinraad te stimuleren dat de EU-lidstaten hun annual summaries inclusief de nieuwe management declaration openbaar maken en dat de Europese Commissie deze voorziet van een - eveneens openbare - analyse. De minister heeft de Tweede Kamer al laten weten voorstander te zijn van openbaarmaking van deze stukken.[50]

Zoals aangegeven[51] moeten lidstaten vóór 15 februari 2015 annual summaries en - voor het eerst ook - de management declaration aanleveren bij de Europese Commissie. De Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft zich al voorgenomen om de (nationale parlementen van) lidstaten op te roepen om deze verantwoordingsdocumenten openbaar en inzichtelijk te maken. Wij wijzen erop dat het op dit moment aanbeveling verdient om bij andere (instellingen van) lidstaten te aan te dringen op het openbaar maken van de voornoemde verantwoordingsdocumenten.

Ten aanzien van het Syntheseverslag bevelen we de minister van Financiën aan om te bevorderen dat deze wordt ondertekend door de leden van de Europese Commissie. Daarmee is naar ons idee de Europese Commissie expliciet aanspreekbaar op het gevoerde beleid.

50
In het Algemeen Overleg van 26 juni 2014 heeft de minister van Financiën aangegeven dat hij van mening is dat het in het licht van de democratie en betrouwbaarheid van de Unie als geheel essentieel is dat er zo veel mogelijk openbaar is. “Ook de stukken, de verklaringen van de managementautoriteiten en de auditautoriteiten, moeten dus gewoon openbaar zijn.”

51
Zie § §1.3.1 van dit EU-trendrapport.

Deel 2

Lidstaat Nederland: effectiviteit van EU-subsidies en fouten bij Europees aanbesteden

4 Inzicht in effectiviteit van EU-subsidies in Nederland

Van het geld dat jaarlijks op de EU-begroting staat wordt ongeveer 80% beheerd door de Europese Commissie en de EU-lidstaten samen. Dit geld wordt elk jaar verdeeld over de verschillende Europese fondsen. Uit elk fonds worden in de lidstaten projecten gesubsidieerd die passen binnen de beleidsdoelstellingen van dat specifieke fonds.
Om vast te stellen of deze aansluiting op de fondsdoelstellingen er is, worden projectaanvragen van te voren in de lidstaten beoordeeld door een daartoe aangewezen instantie.
Daarnaast is een algemene voorwaarde voor toekenning van subsidie uit EU-fondsen de zogenoemde *cofinanciering*. Dat betekent dat voor elke euro die een lidstaat ontvangt uit een Europees fonds minimaal één euro moet worden bijgelegd door de lidstaat zelf.

Wij hebben dit jaar gekeken naar de effectiviteit van zes projecten die in de periode 2007-2013 in Nederland hebben gelopen met subsidie uit een EU-fonds. Centraal stond voor ons de vraag: heeft de verwachte effectiviteit en efficiëntie van de projecten een rol gespeeld bij de subsidietoekenning door de verantwoordelijke instantie - en zo ja is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan?
Door deze aspecten te onderzoeken willen we bepalen in hoeverre de manier waarop Nederland met EU-subsidies omgaat, bijdraagt aan een effectieve besteding van EU-gelden.

We geven in dit hoofdstuk eerst een korte toelichting op de opzet van ons onderzoek (§ 4.1). Aansluitend beschrijven we onze bevindingen over elk van de projecten (§ 4.2) en we sluiten dit hoofdstuk af met een samenvattende conclusie en enkele aanbevelingen (§ 4.3).

4.1 Opzet onderzoek

Welke EU-fondsen hebben we in ons onderzoek betrokken?
De projecten die wij hebben onderzocht hebben geld ontvangen uit de volgende EU-fondsen:

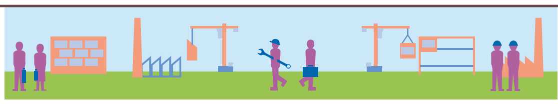
- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- het Europees Integratiefonds (EIF);
- het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
- het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- het subsidieprogramma Europese Territoriale Samenwerking (Interreg);
- het Europees Visserijfonds (EVF).

De belangrijkste karakteristieken van deze zes fondsen hebben we weergegeven in de figuur hierna.

De zes EU-fondsen uit ons onderzoek

EFRO

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)



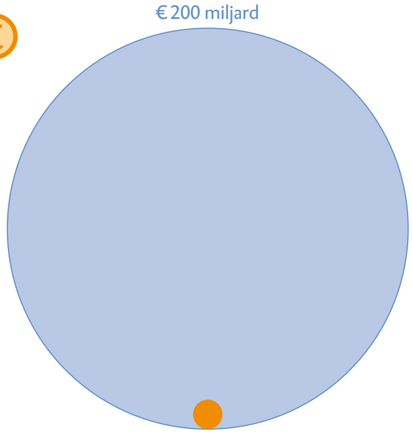
Doel
Belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen Europese regio's terugdringen

Ondersteuning van projecten gericht op
- Structureel bevorderen van werkgelegenheid en concurrentiekracht in Europese regio's
- Bevorderen van territoriale samenwerking binnen de EU
- Bevorderen van snellere aansluiting van de minst ontwikkelde lidstaten en regio's bij de andere lidstaten (convergentie)

Verantwoordelijk voor besteding EFRO-geld in Nederland
EZ

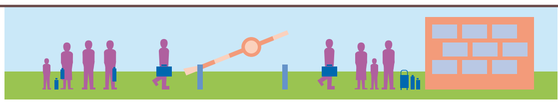
Minister van Economische Zaken

Budget



EIF

Europees Integratiefonds (EIF)



Doel
Stimuleren van gezamenlijk Europees beleid voor opvang en integratie van immigranten in de EU

Ondersteuning van projecten gericht op
- Vereenvoudiging en ondersteuning van de toelatingsprocedures
- De integratie van nieuwkomers uit landen buiten de EU
- De capaciteit van EU-lidstaten om integratiebeleid te ontwikkelen, uit te voeren, monitoren en evalueren

Verantwoordelijk voor besteding EIF-geld in Nederland
SZW

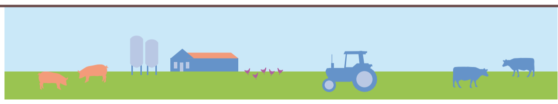
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Budget



ELFPO

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)



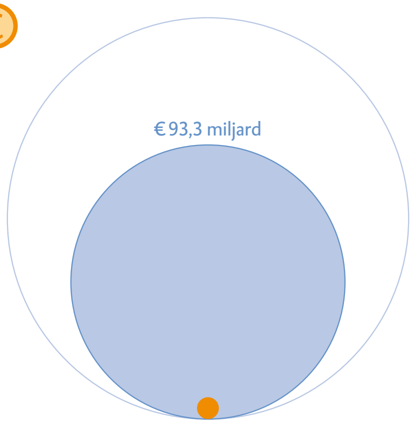
Doel
Ontwikkeling platteland binnen EU-lidstaten versterken en uitvoering nationaal plattelandsbeleid vergemakkelijken.

Ondersteuning van projecten gericht op
- Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector
- Verbetering van milieu en landschap
- Verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

Verantwoordelijk voor besteding ELFPO-geld in Nederland
EZ

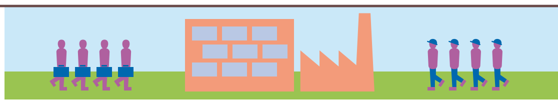
Minister van Economische Zaken

Budget



Legenda budget 2007-2013: Gehele EU · Nederland

ESF



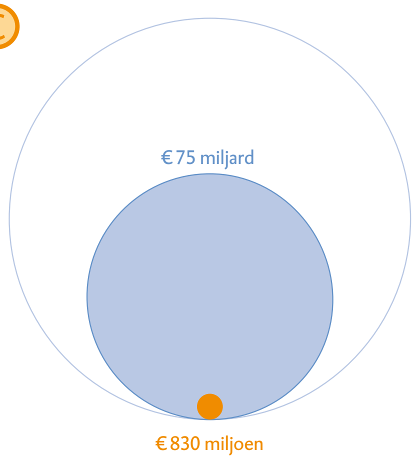
Europees Sociaal Fonds (ESF)

Doel
Werkgelegenheid in de EU-lidstaten bevorderen

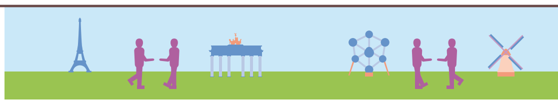
Ondersteuning van projecten gericht op
- Vergroting van het arbeidsaanbod
- Bevordering van een 'inclusieve arbeidsmarkt' waaraan alle mensen naar vermogen deelnemen
- Vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers; investering in menselijk kapitaal

SZW

Verantwoordelijk voor besteding ESF-geld in Nederland
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Budget


Interreg[1]



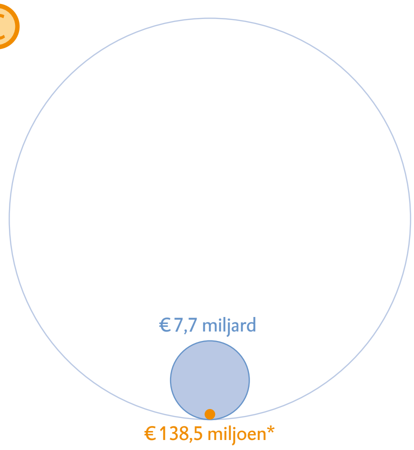
Europese Territoriale Samenwerking (Interreg)

Doel
Europese samenwerking stimuleren

Ondersteuning van projecten gericht op
- Grensoverschrijdende ruimtelijke ontwikkeling
- Geringere economische verschillen tussen regio's en EU-lidstaten onderling
- Meer innovatiekracht en een beter milieu in de gehele EU

IenM

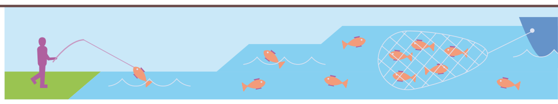
Verantwoordelijk voor besteding Interreg-geld in Nederland
Minister van Infrastructuur en Milieu

Budget


[1] De officiële naam van Interreg is: Europese Territoriale Samenwerking

* Voor Interreg IVB Noordzeeregioprogramma

EVF



Europees Visserijfonds (EVF)

Doel
Bevorderen van de instandhouding en de duurzame exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de zee

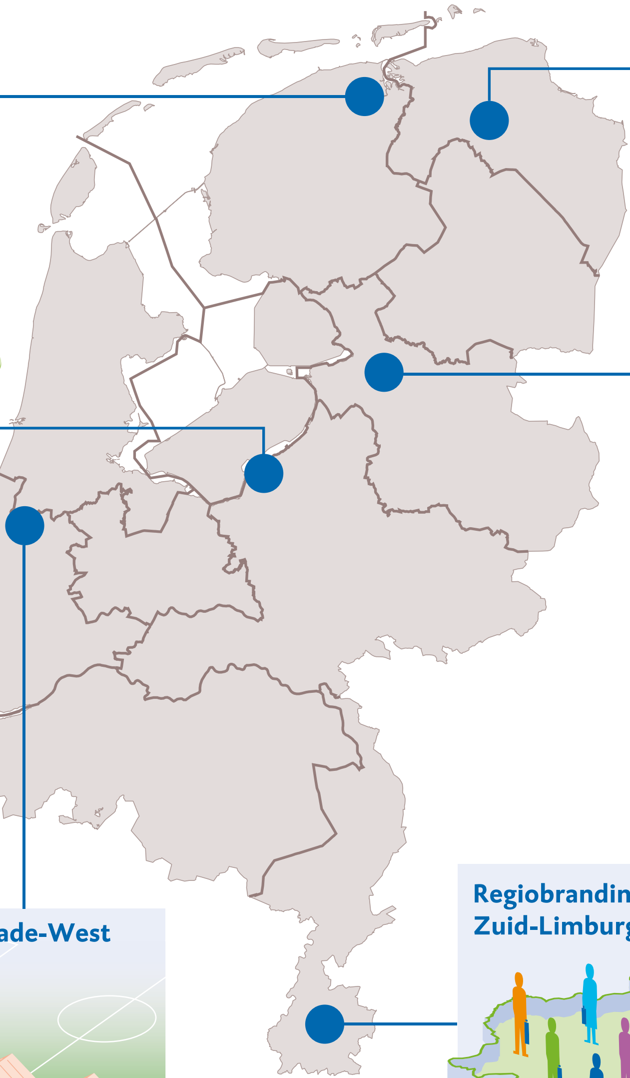
Ondersteuning van projecten gericht op onder meer
- Vermindering van de druk op de visbestanden
- Bevordering van de duurzame ontwikkeling van de visserij in de binnenwateren
- Ondersteuning van de ontwikkeling van economisch rendabele ondernemingen in de visserijsector

EZ

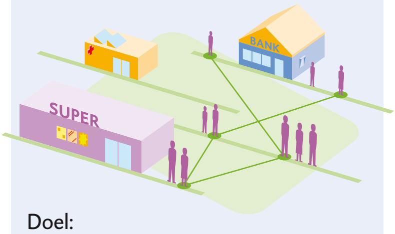
Verantwoordelijk voor besteding EVF-geld in Nederland
Minister van EZ (voorheen minister van LNV)

Budget


De zes onderzochte projecten



Vital Rural Area



Doel:
Ontwikkeling van overdraagbare methode om rurale gebieden leefbaar te houden door versterking van het MKB, ‘regiobranding’ en verbetering van sociale en medische voorzieningen.

€ 3,9 miljoen uit Interreg

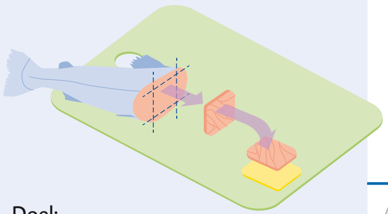
TOP



Doel:
Bevorderen van integratie en participatie van analfabeten/laaggeletterden, onder meer door middel van taallessen, stimulering van zelfredzaamheid en opvoedingsondersteuning.

€ 0,3 miljoen uit het EIF

Zalmplakjes voor sandwich en toast



Doel:
Vergroten van omzet en creëren van werkgelegenheid door de ontwikkeling van nieuwe methode voor bereiding van zalmplakjes voor sandwiches en toast.

€ 0,3 miljoen uit het EVF

Leerwerkbanen



Doel:
Aantal leerwerkplekken in de regio IJssel-Vecht vergroten door het aanbieden van gedeeltelijke loonkostenvergoeding aan werkgevers, om zo jeugdwerkloosheid terug te dringen.

€ 0,1 miljoen uit het ESF
(€ 0,9 miljoen aangevraagd)

Sporthal Alkemade-West



Doel:
Verbetering van de sociale cohesie en leefbaarheid door de realisatie van een mulifunctionele sporthal in Rijpwetering.

€ 0,5 miljoen uit het ELFPO

Regiobranding Zuid-Limburg



Doel:
Door verbetering van het imago van de regio hoger opgeleiden aantrekken om vacatures in de regio te kunnen vervullen.

€ 1,3 miljoen uit het EFRO

Naar welke projecten hebben we gekeken?
We hebben gekeken naar zes projecten die in de programmaperiode 2007-2013 in Nederland hebben gelopen en die subsidie hebben ontvangen uit één van de hiervoor vermelde EU-fondsen. Op de kaart hiernaast staan de projecten aangegeven.

Hoe zijn de zes projecten geselecteerd?
We hebben projecten gekozen waaraan relatief veel EU-geld is besteed, en die inmiddels zijn afgerond. We hebben verder de voorkeur gegeven aan projecten met een meetbare doelstelling. Ook hebben we erop gelet dat de projecten geografisch evenwichtig over Nederland zijn verspreid.

Hoe hebben we de geselecteerde projecten onderzocht?
We zijn voor elk van de projecten nagegaan welke stappen de subsidieontvangers hebben gezet om aan de EU-financiering te komen en wat de beoogde doelstelling was van het project. Vervolgens hebben we bekeken hoe de subsidieverlening, de uitvoering en de eindafrekening van het project zijn verlopen, en wat er bekend is over de effecten van het project.

Is ons onderzoek representatief voor alle EU-fondsen?
Ons onderzoek is te beperkt om representatieve uitspraken te kunnen doen over alle projecten die uit de geselecteerde EU-fondsen worden gesubsidieerd. Wel kunnen we inzicht geven in de besteding van een klein deel van de EU-gelden in Nederland en laten zien wat dat heeft opgeleverd. Vorig jaar hebben we voor ons EU-trendrapport gekeken naar de effectiviteit van een dertigtal EFRO-projecten. Als het beeld dat we vorig jaar aantroffen wordt bevestigd door onze bevindingen bij deze zes projecten, denken wij dat we van een trend kunnen spreken.

4.2 Onderzochte projecten

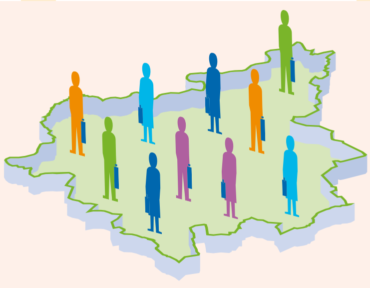
4.2.1 'Regiobranding Zuid-Limburg': project met EFRO-subsidie

Enkele tientallen bedrijven in de regio Zuid-Limburg die op langere termijn problemen voorzagen bij de invulling van vacatures, besloten in 2008 dat zij hun krachten zouden moeten bundelen om meer hoger opgeleiden naar de regio te trekken. Zij richtten in 2008 de stichting Regiobranding Zuid-Limburg op, waarin ook alle achttien Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg zitting namen. De stichting maakte een plan om iets te doen aan de toenemende vergrijzing en het imago van de regio. Met een regiopromotiecampagne wilden zij Zuid-Limburg neerzetten als een regio met goede investerings- en carrièrekansen en een hoge kwaliteit van leven.

Kerngegevens van het project
De stichting Regiobranding Zuid-Limburg heeft op 16 februari 2009 een EFRO-subsidieaanvraag ingediend bij uitvoeringsbureau Stimulus voor de financiering van het regiobranding-project.[52]

52
De managementautoriteit van de regio Zuid-Nederland heeft de uitvoering van het EFRO-programma gedelegeerd aan Stimulus, een uitvoeringsbureau.

Regiobranding Zuid-Limburg



Stichting Regiobranding Zuid-Limburg

Door middel van regiopromotiecamapgne imago van regio Zuid-Limburg veranderen van louter aantrekkelijke verblijfsregio naar regio met sterke investerings- en carrièrekansen en hoge kwaliteit van leven.

Regio Zuid-Limburg



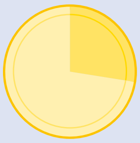
5 november 2008 - 31 december 2012

Aantrekken en vasthouden van hoger opgeleiden om vacatures in regio in te kunnen vervullen.

Onderzoek verricht door Universiteit Maastricht geeft als indicatie dat er in de afgelopen drie jaar ruim 2.400 kenniswerkers in Zuid-Limburg zijn komen wonen die een baan hebben en positief beïnvloed zijn door de reclamecampagne. Als 'spin-off' zijn naar schatting 145 banen gecreëerd.**

** Bron: Sillen, 2012. De kwaliteit van dit onderzoek hebben wij niet beoordeeld.

4,7 miljoen



* Eigen middelen van de stichting, opgebracht door bedrijven en gemeenten uit de regio en de provincie Limburg.

Het project 'Regiobranding Zuid-Limburg' valt onder de tweede prioriteit van het EFRO-programma Zuid-Nederland: attractieve regio's.

De ingediende subsidieaanvragen zijn namens de managementautoriteit beoordeeld door Stimulus. Daarbij is Stimulus nagegaan of het project paste binnen de activiteiten die in het programma van de EFRO-regio Zuid werden vermeld. Verder gold het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'.

Het project in de praktijk: een impressie

De stichting Regiobranding Zuid-Limburg heeft in 2008 een nulmeting laten verrichten naar het imago van de regio. Hieruit bleek dat de Nederlandse beroepsbevolking Zuid-Limburg nauwelijks associeerde met carrièrekansen en toptechnologie. De stichting heeft toen concrete doelen gesteld om het imago van de regio op deze aspecten te verbeteren.[53]

De campagnes van het project zijn volgens de subsidieontvanger goed verlopen en volgens plan gerealiseerd. Er is een website ontwikkeld waarop bijvoorbeeld vacatures in de regio te vinden zijn en waarop videoportretten zijn geplaatst van (nieuwe) inwoners in Zuid-Limburg. Ook zijn er advertenties geplaatst op internet en zijn er campagnespots uitgezonden op radio en televisie.

De subsidieontvanger heeft in 2012 opnieuw onderzoek laten doen naar het imago van de regio. In de eindrapportage van het project staat dat de doelstellingen voor de imagoverbetering zijn gerealiseerd. Het is niet duidelijk in hoeverre deze ontwikkelingen aan de regiobranding-campagne zijn toe te schrijven.

53 In 2012 moet 25% van de doelgroep de regio associëren met carrièrekansen (nulmeting: 15%) en 20% moet de regio associëren met toptechnologie (nulmeting: 14%).

Ook heeft de subsidieontvanger onderzoek laten doen naar het aantal mensen dat dankzij de regiobrandingcampagnes naar Zuid-Limburg is verhuisd, en het aantal arbeidsplaatsen dat hierdoor is gecreëerd (Sillen, 2012). Dit onderzoek geeft als indicatie dat er in de afgelopen drie jaar ruim 2.400 kenniswerkers in Zuid-Limburg zijn komen wonen die een baan hebben en positief beïnvloed zijn door de reclamecampagne. Als 'spin-off' zijn naar schatting 145 banen gecreëerd. Daarmee is de doelstelling van tien arbeidsplaatsen ruim gerealiseerd. De onderzoeker merkt hier wel bij op dat het lastig is om een goede inschatting te maken, omdat veel meer factoren dan enkel het imago van de regio een rol spelen. De berekeningen zijn dan ook gebaseerd op aannames en hierdoor verre van zeker.

Effectiviteit: onze bevindingen

Heeft de verwachte effectiviteit van het project 'Regiobranding Zuid-Limburg' een rol gespeeld bij de subsidietoekenning en zo ja, is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan? Vier zaken zijn ons opgevallen.

1. *Doelstelling project in subsidieaanvraag was niet het werkelijke doel*
   In de subsidieaanvraag van de stichting Regiobranding Zuid-Limburg was de doelstelling van het project omschreven als 'het aantrekken van bedrijvigheid en het realiseren van fte's'. In werkelijkheid ging het om iets anders: imagoverbetering van de regio Zuid-Limburg, om zo hoger opgeleiden aan te trekken zodat vacatures konden worden vervuld. De subsidieontvanger heeft in een gesprek met ons aangegeven dat de gekozen doelformulering te maken had met het format van de subsidieaanvraag. De indiener moest hierin aangeven aan welke van de zes indicatoren van het EFRO-programma het ingediende project een bijdrage leverde, en wat de doelstelling was. De juiste indicator (imagoverbetering) stond hier niet bij. Toen heeft de stichting in overleg met Stimulus het aantal bruto gecreëerde arbeidsplaatsen als indicator opgenomen, en tien arbeidsplaatsen als doelstelling. Dit was een zeer voorzichtige schatting die zeker moest kunnen worden gehaald.

2. *Verwachte effectiviteit niet meegewogen bij subsidietoekenning*
   Bij de projectselectie door de managementautoriteit (c.q. de door haar aangewezen uitvoerder Stimulus) heeft geen rangschikking van projecten plaatsgevonden op grond van de verwachte effectiviteit. Ook de doelmatigheid van projecten heeft geen aantoonbare rol gespeeld in de selectie. Stimulus heeft deze aspecten bij de beoordeling van aanvragen wel bekeken, maar ze vormden geen selectiecriterium omdat het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' werd gehanteerd.

3. *Bij eindafrekening geen aandacht voor effectiviteit project*
   Bij de eindafrekening heeft Stimulus niet gekeken of de doelen van het project waren gerealiseerd. De subsidieontvanger heeft hier wel onderzoek naar laten doen. Voor de subsidievaststelling is echter alleen van belang of de afgesproken kosten zijn gemaakt. Er geldt, met andere woorden, een 'inspanningsverplichting' en geen 'resultaatverplichting'.

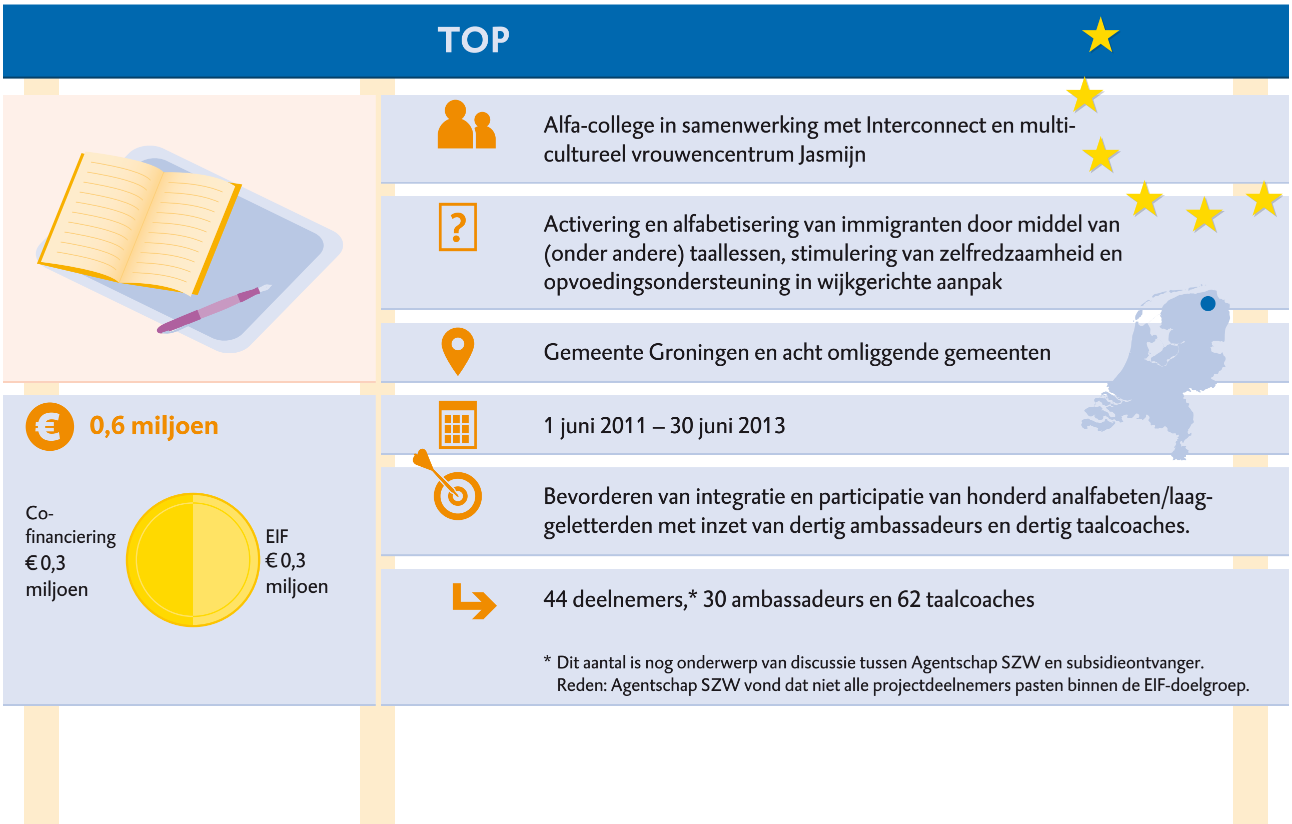
4. *Zonder EFRO-bijdrage was project deels gerealiseerd*
   De stichting heeft aangegeven dat het project ook was doorgegaan als er geen subsidie zou zijn toegekend. Dan had er wel minder campagne kunnen worden gevoerd en zouden de resultaten van het project 'niet in deze mate' zijn behaald.

4.2.2 ‘TOP’: project met EIF-subsidie

Het Alfa-college, een regionaal opleidingencentrum (ROC) in Groningen, richt zich onder meer op het helpen integreren van immigranten die niet worden bereikt met de reguliere inburgeringsprogramma’s. In 2011 besloot ze samen met twee partnerorganisaties een project uit te voeren gericht op de activering en alfabetisering van immigranten: het project TOP.

Kerngegevens van het project

Het Alfa-college heeft in 2011 samen met de partnerorganisaties, de stichting Jasmijn en het bedrijf Interconnect, een aanvraag ingediend voor subsidie vanuit het EIF voor het project TOP.

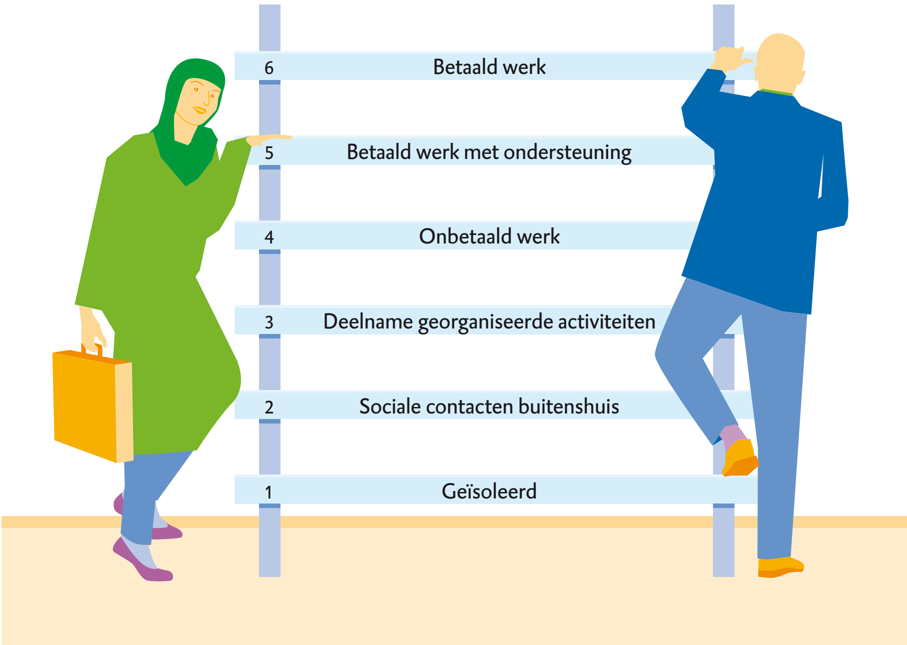


De ingediende subsidieaanvragen zijn door het Programmasecretariaat Europese Fondsen (inmiddels Agentschap SZW) beoordeeld en gescoord aan de hand van een puntenstelsel. Hierbij is gekeken naar algemene criteria (zoals tijdige indiening en volledigheid van de aanvraag) en naar de subsidiabiliteit (juiste doelgroep, cofinanciering). Ook is gekeken naar specifieke aspecten als de kans van slagen, de organisatie, de betrokkenheid van de doelgroep, de mate van innovatie, reikwijdte van de resultaten en de verhouding tussen kosten en baten.

Het project in de praktijk: een impressie

Binnen het project TOP wordt bij aanvang gekeken hoe het gesteld is met de taalvaardigheid van de deelnemers en waar zij staan op de zogeheten participatieladder (een landelijk meetinstrument). Hun ‘scores’ op deze twee aspecten worden bijgehouden gedurende de opleiding. Van te voren wordt bepaald wat de te behalen streefwaarden zijn. Zo kan iemand van trede 1 van de participatieladder naar trede 4 worden gebracht. Doel is om per jaar een stap op de ladder te maken en uiteindelijk om de deelnemers naar (betaald of onbetaald) werk te begeleiden.

De participatieladder



Bij aanvang van het traject wordt samen met elke deelnemer een sociale netwerkkaart ingevuld. Na zes maanden wordt de sociale kaart opnieuw met de deelnemer besproken en aangevuld om te zien of er binnen het sociale netwerk veranderingen hebben plaatsgevonden.
De deelnemers krijgen individuele begeleiding en lessen in groepsverband. De docenten worden ondersteund door vrijwillige taalcoaches die hiervoor trainingen hebben gevolgd. De begeleiders van TOP spelen met 'buitenschoolse' opdrachten in op initiatieven van deelnemers die de integratie ten goede komen.

Tijdens de uitvoering van het project legt Agentschap SZW controlebezoeken af. Omgekeerd houdt de subsidieontvanger met voortgangsrapportages Agentschap SZW op de hoogte van de inhoudelijke en financiële voortgang. Agentschap SZW geeft aan dat er soms onvoldoende capaciteit is om deze voortgangsrapportages te beoordelen.

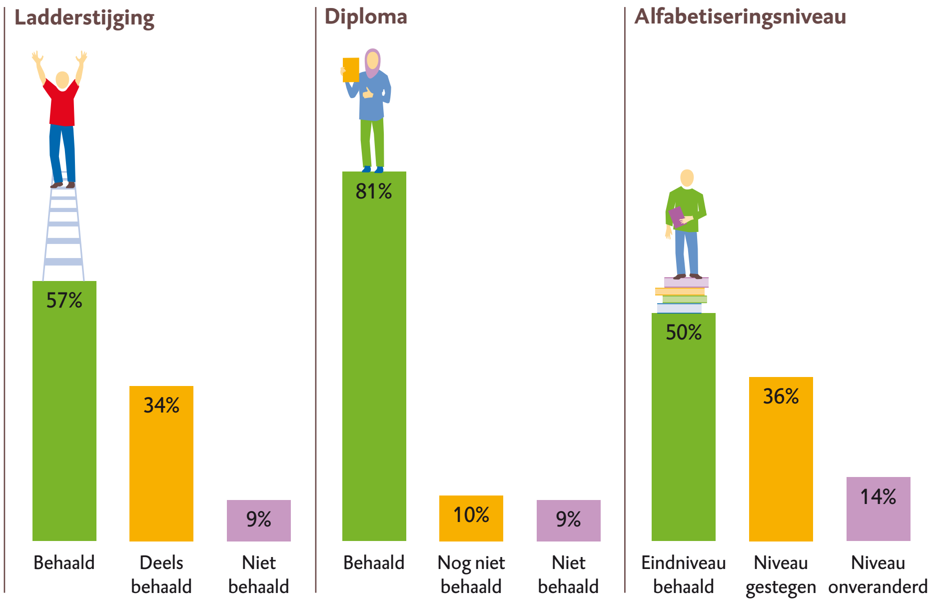
Effectiviteit: onze bevindingen
Heeft de verwachte effectiviteit van het project 'TOP' een rol gespeeld bij de subsidietoekenning en zo ja is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan? Drie zaken zijn ons opgevallen.

1. *Focus op prestaties*
   In de subsidieaanvraag luidde het doel van het project 'TOP': begeleiding van honderd deelnemers, werving van deze deelnemers met behulp van dertig ambassadeurs (ervaren vrijwilligers, oud-cursisten) en ondersteuning door dertig getrainde taalcoaches. Opvallend is dat deze prestatiestreefcijfers in de subsidieaanvraag (en ook in de beoordeling van het project) niet alleen worden aangemerkt als het te behalen resultaat, maar ook als het te bereiken effect.

2. *Inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting*
   De aanvrager kende een inspanningsverplichting om de beoogde resultaten te realiseren. De eindafrekening is dus niet afhankelijk van het resultaat maar van de aantoonbaar geleverde inspanning om dit resultaat te behalen.

3. *Inzicht in effecten wel voorhanden, maar niet gebruikt*
   In de indicatoren die het Agentschap SZW hanteert zijn prestaties leidend (bijvoorbeeld het aantal deelnemers aan een integratietraject), en niet de effecten (bijvoorbeeld: of de deelnemers beter in de Nederlandse samenleving zijn geïntegreerd na afloop van de cursus). De subsidieontvanger zelf (het Alfa-college) bleek ons echter wel degelijk informatie te kunnen geven over de effecten 'achter de resultaten'. Het effect van de deelname aan TOP op de mate van integratie was af te lezen uit de participatieladder waarop de voortgang van de deelnemers tijdens het project was bijgehouden: het aantal deelnemers dat aan betaald of onbetaald werk was gekomen, het aantal deelnemers dat een diploma had behaald en het aantal deelnemers dat een sociaal netwerk van een bepaalde omvang had gevormd.

TOP-deelnemers en bereikte effecten



4.2.3 'Sporthal Alkemade-West': project met ELFPO-subsidie

De dorpen Oud Ade en Rijpwetering beschikten decennialang niet over een volwaardige binnensportaccommodatie. Al sinds 1993 bestonden er ideeën om zo'n accommodatie te realiseren, maar de plannen kwamen steeds niet van de grond. Toen bleek dat de gemeente Alkemade, waar de dorpen indertijd onder vielen,[54] moest investeren in een nieuwe gymnastieklocatie voor de gezamenlijke basisschool van deze dorpen, stemde zij in met de bouw van een sporthal.

Kerngegevens van het project

De stichting Sporthal Alkemade-West, opgericht door vier lokale sportverenigingen, heeft op 28 september 2007 een aanvraag ingediend voor subsidie vanuit het ELFPO voor het project 'Sporthal Alkemade-West', gericht op de realisatie van een multifunctionele binnensportaccommodatie voor de dorpen Rijpwetering en Oud Ade in de toenmalige gemeente Alkemade (Zuid-Holland).

54
Op 1 januari 2009 is de gemeente Alkemade met andere gemeenten gefuseerd tot de gemeente Kaag en Braassem.



Het project moest, door de realisatie van een 'basisvoorziening' voor de economie en de plattelandsbevolking, bijdragen aan de derde doelstelling van het nationale Plattelandsontwikkelingsprogramma: verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie. De subsidie is verleend door de provincie Zuid-Holland.

Het project in de praktijk: een impressie

De bouw van de sporthal is vlot verlopen en binnen het budget gerealiseerd. Amper een jaar nadat de subsidieaanvraag werd ingediend is de hal opgeleverd. De stichting wilde dat de sporthal vóór het nieuwe schooljaar klaar zou zijn, zodat deze direct in gebruik genomen kon worden. Daarom was de bouw strak gepland en deze planning is ook gehaald.

De sporthal wordt sinds de oplevering in september 2008 intensief gebruikt voor diverse zaalsporten zoals badminton, basketbal, handbal, korfbal, tennis, volleybal en zaalvoetbal. Daarnaast benut de basisschool de hal drie dagen per week voor gymnastieklessen. Ook kan de hal worden afgehuurd voor het organiseren van evenementen zoals concerten, een vlooienmarkt, bedrijfsfeestjes of vergaderingen.

Effectiviteit: onze bevindingen

Heeft de verwachte effectiviteit van het project 'Sporthal Alkemade-West' een rol gespeeld bij de subsidietoekenning en zo ja is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan? Vier zaken zijn ons opgevallen.

1. *Effecten alleen op papier beoogd*

   De stichting Sporthal Alkemade-West heeft in een gesprek met ons aangegeven dat er vooraf niet is nagedacht over de effecten die met het project moesten worden bereikt. Het doel van de stichting was realisatie van de sporthal, omdat daaraan

behoefte bestond in de dorpen binnen de gemeente Alkemade. De stichting is niet nagegaan in hoeverre het project zou bijdragen aan effecten, zoals het bevorderen van de leefbaarheid of de sociale cohesie in de gemeente. Effecten als leefbaarheid en sociale samenhang werden wél genoemd in het projectplan dat bij de subsidieaanvraag werd ingediend.

2. *Verwachte effectiviteit en doelmatigheid meegewogen bij subsidietoekenning*
   De provincie heeft de subsidieaanvraag voor de sporthal getoetst aan het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013. Daarbij heeft zij onder meer bekeken in welke mate het project bij zou dragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen uit het deelprogramma 'Vitaal platteland' en in welke mate sprake is van een positieve verhouding tussen effecten en kosten. De verwachte effectiviteit en doelmatigheid hebben dus een rol gespeeld bij de subsidietoekenning.

3. *Subsidie niet noodzakelijk voor doorgang project*
   In de subsidieaanvraag had de stichting opgenomen dat ze geld tekort kwam om de bouw van de sporthal te kunnen realiseren. In een gesprek met ons heeft de stichting echter aangegeven dat de bouw van de sporthal ook was doorgegaan als het project geen subsidie uit het ELFPO had gekregen. In dat geval had de stichting het resterende bedrag bij de Bank Nederlandse Gemeenten kunnen lenen. In die zin waren de ELFPO-middelen niet noodzakelijk voor de doorgang van het project. De subsidie maakt de exploitatie van de sporthal wel eenvoudiger, omdat de financiële lasten voor de stichting in de huidige situatie fors lager zijn dan wanneer een lening afgesloten had moeten worden.

4. *Bij eindafrekening geen aandacht meer voor doelmatigheid en effectiviteit*
   Bij de eindafrekening van projecten is door de provincie Zuid-Holland en het betaalorgaan beoordeeld of het project was gerealiseerd en of aan de subsidievoorwaarden was voldaan. Er is in die fase niet bekeken wat de effecten van het project waren en of het project op een doelmatige wijze was uitgevoerd. Die aspecten zijn alleen bij de subsidieverlening aan de orde gekomen.

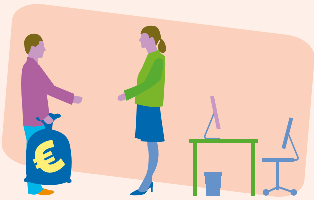
4.2.4 'Vouchers leerwerkbanen': project met ESF-subsidie

In september 2009 ging in de regio IJssel-Vecht het Actieplan Jeugdwerkloosheid van start met als doel jongeren tot 27 jaar te ondersteunen bij het vinden van een baan, leerwerkbaan of stage. Het plan maakte deel uit van een landelijk initiatief. In 2010 bleek dat het aantal leerwerkplekken achterbleef bij het aantal stages en banen. De regio IJssel-Vecht ontwikkelde het plan om werkgevers door middel van 'vouchers' financieel tegemoet komen als zij een leerwerkplek ter beschikking zouden stellen voor een jongere.

Kerngegevens van het project

Begin 2011 besloot de Regio IJssel-Vecht voor de realisatie van het voucherplan een beroep te doen op het Europees Sociaal Fonds (ESF). De gemeente Zwolle diende op 7 februari 2011 namens de regio IJssel-Vecht een subsidieaanvraag in bij Agentschap SZW.

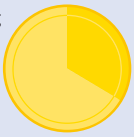
Leerwerkbanen regio IJssel-Vecht



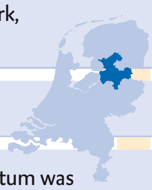
Dertien gemeenten in de regio IJssel-Vecht. Gemeente Zwolle was penvoerder.

Uitreiking van 320 ‘vouchers’ aan werkgevers waarmee zij gedurende maximaal 12 maanden een vergoeding van 50% van de loonkosten kunnen krijgen als zij jongeren een leerwerkplek aanbieden. Later is het project uitgebreid met ‘werkpleinen’: loketten met jobcoaches en consulenten die jongeren begeleiden naar werk, scholing of combinatie daarvan

0,3 miljoen*



* Aangevraagd budget was € 2,2 miljoen



Regio IJssel-Vecht

7 februari 2011 – 7 februari 2013. De oorspronkelijke einddatum was 7 augustus 2012 maar de projectperiode is met zes maanden verlengd.

Terugdringing van jeugdwerkloosheid in de regio.

In totaal zijn zeventig vouchers uitgekeerd. Jobcoaches en consulenten hebben 1.683 jongeren geholpen. Het is onbekend hoeveel jongeren hiervan zijn doorgestroomd naar een baan.

Het project ‘Vouchers leerwerkbanen’ moest bijdragen aan realisatie van de eerste doelstelling van het ESF, het vergroten van het arbeidsaanbod, meer specifiek aan de toeleiding van jeugdigen tot de arbeidsmarkt.

Het project in de praktijk: een impressie

Met het voucherproject wilde de regio IJssel-Vecht werkgevers een korting van 50% op het wettelijk minimum (jeugd)loon aanbieden voor de duur van maximaal één jaar, als zij een leerwerkplek zouden creëren voor een jongere. De gemeenten in de regio hoopten op die manier tussen de 300 en 350 jongeren te plaatsen in leerwerkbanen.
In de praktijk bleek het voucherproject moeizaam te verlopen. Er werden veel minder vouchers verstrekt dan beoogd. In het voorjaar van 2011 zijn daarom de aanvraagprocedures voor de vouchers versimpeld. Ook is actie ondernomen om de vouchers onder de aandacht te brengen. Toch waren eind 2011 nog maar 44 van de beoogde 320 vouchers toegekend.

De economische crisis heeft waarschijnlijk een rol gespeeld bij het achterblijvende resultaat. In een evaluatie van het regionale Actieplan Jeugdwerkloosheid wordt opgemerkt dat werkgevers gericht waren op het overeind houden van hun onderneming en het vinden van voldoende werk voor het bestaande personeel (Nautus/Gemeente Zwolle, 2011). Het beroep dat op hen werd gedaan om nieuwe, extra plekken voor jongeren te creëren sloot hier niet bij aan.

Het Agentschap SZW heeft de gemeente Zwolle in november 2011 aangeraden om het ESF-project aan te passen. Dit is gebeurd: aanvullend op het voucherprogramma zijn ‘werkpleinen’ ingericht in Zwolle, Hardenberg en Steenwijkerland met jongerenloketten waar jongeren tussen 16 en 27 jaar terecht konden met vragen over opleiding, werk

en inkomen. Bij deze loketten waren jobcoaches en consulenten werkzaam om de jongeren te begeleiden naar werk, scholing of een combinatie daarvan.

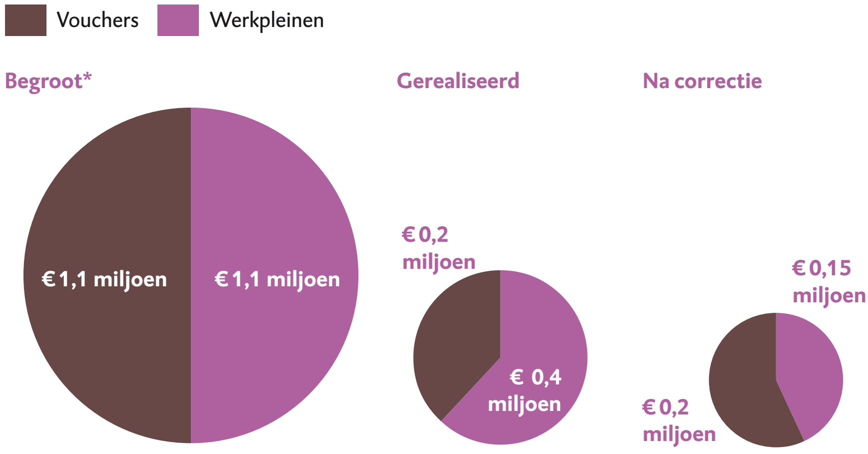
Het project is afgerond op 7 februari 2013. Uiteindelijk zijn zeventig van de beoogde 320 vouchers verstrekt. De jobcoaches en consulenten hebben 1.683 jongeren geholpen via de jongerenloketten. In totaal hebben dus 1.753 jongeren aan het ESF-project deelgenomen. Het is onbekend hoeveel jongeren hiervan zijn doorgestroomd naar een baan.

Effectiviteit: onze bevindingen
Heeft de verwachte effectiviteit van het project 'Vouchers leerwerkbanen' een rol gespeeld bij de subsidietoekenning en zo ja is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan? Drie zaken zijn ons opgevallen.

1. *Beperkt aandacht voor effectiviteit bij projectselectie*
   Bij de selectie van projecten voor ESF-subsidie is er beperkt aandacht geweest voor de verwachte effectiviteit. In het toetsingskader voor ESF-projectaanvragen wordt weliswaar gevraagd naar de aansluiting tussen de doelstelling van het project en de in de subsidieregeling genoemde doelstelling, maar dit gegeven zegt op zichzelf nog niet zoveel over de (mogelijke) effectiviteit van het project. Een project kan aansluiten op het beleidsdoel, en toch ineffectief zijn. Voor de effectiviteit is van belang in welke mate een project bijdraagt aan de beleidsdoelen.
   De doelmatigheid heeft wel een rol gespeeld in de selectie. Blijkens het toetsingskader moest bij de selectie worden beoordeeld of de opgevoerde kosten redelijk, logisch en onderbouwd waren.

2. *Bij eindafrekening toets op geleverde prestaties, maar niet op effecten*
   Bij de eindafrekening van het project heeft het Agentschap SZW gekeken naar het aantal toegekende vouchers en naar de vastlegging en onderbouwing van de overige (gedeclareerde) prestaties. Deze prestatiegegevens bepalen mede de hoogte van het subsidiebedrag.
   Tot welke *effecten* de geleverde prestaties hebben geleid, heeft niet de expliciete aandacht van het agentschap gekregen. Dit behoort ook niet tot de voorwaarden van subsidieverstrekking waar het agentschap op toetst, omdat het subsidiebedrag hiervan niet van afhankelijk is.
   De verleende subsidie is bij de eindafrekening overigens fors lager uitgevallen dan het aangevraagde bedrag, omdat verschillende subsidievoorwaarden niet bleken te zijn nageleefd.

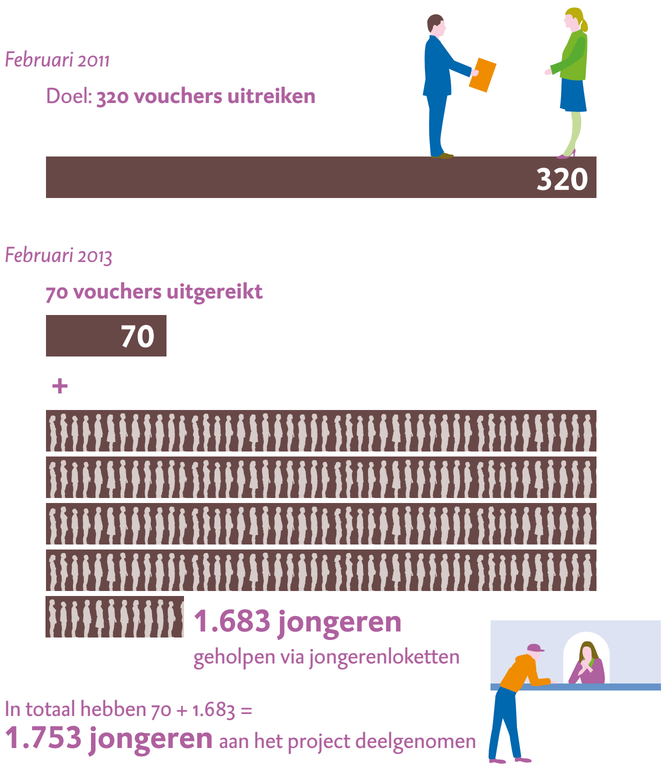
Vouchers leerwerkbanen en werkpleinen: verleende ESF-subsidie



* Conform herziene aanvraag van 27 december 2011

3. *Gerealiseerde effecten voucherproject onbekend*
   Ruim een jaar voor het aflopen van het voucherproject is het regionale Actieplan Jeugdwerkloosheid als geheel geëvalueerd. Volgens de evaluatie zijn met het totale regionale actieplan 29.000 jongeren geholpen en is de werkloosheid onder jongeren in de regio IJssel-Vecht gedaald. Welk aandeel het voucherproject hierin heeft gehad, is echter niet bekend. Er kan in elk geval geen groot effect worden aangetoond. Ook is niet bekend hoe het de zeventig jongeren waarop de voucherverstrekking betrekking had, nadien is vergaan; dit is niet gemonitord. Wat de jobcoaches en consulenten hebben opgeleverd, is evenmin duidelijk. Al met al bestaat er geen inzicht in het maatschappelijk effect van het door ons geselecteerde ESF-project in de regio IJssel-Vecht.

Vouchers leerwerkbanen: geleverde prestaties

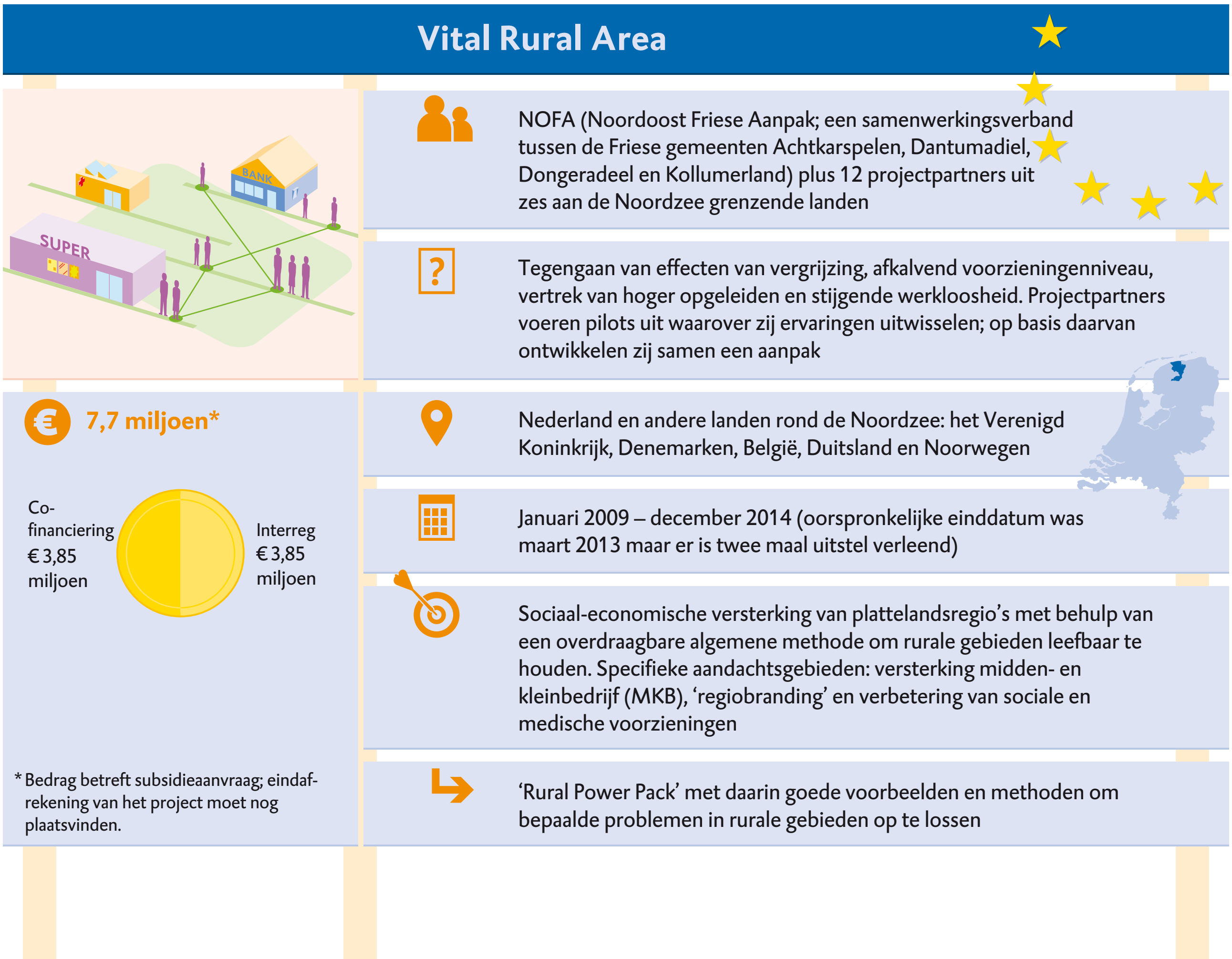


4.2.5 ‘Vital Rural Area’: project met Interreg-subsidie

Een viertal gemeenten in Noordoost-Friesland vatte in 2008 het plan op om de regio een sociaal-economische stimulans geven. De gemeenten brachten in kaart welke thema’s daarvoor moesten worden aangepakt. Toen bleek dat de regionale problemen die de gemeenten identificeerden ook in andere landen speelden, ontstond het idee om een beroep te doen op een subsidie vanuit het EU-programma Interreg.

Kerngegevens van het project

NOFA,[55] een samenwerkingsverband tussen de Friese gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland, heeft samen met twaalf projectpartners uit zes aan de Noordzee grenzende landen[56] op 25 september 2008 een Interreg-B-subsidieaanvraag ingediend bij de verantwoordelijke managementautoriteit in Denemarken voor het project ‘Vital Rural Area’, gericht op het leefbaarder maken van het platteland.



De initiatiefnemers wilden de subsidie gebruiken om de regio’s met een gezamenlijke aanpak te ‘revitaliseren’; de leefbaarheid moest worden verbeterd.

Het project richtte zich op ‘gebieden in verval’. De bedoeling van het project was om de gebieden een sociaal-economische impuls te geven (stimulering van het MKB, verbetering van sociale en medische voorzieningen) en ze bij het publiek onder de aandacht te brengen als duurzame en competitieve gemeenschappen waarin het goed leven en wer

55 NOFA: Noordoost Friese Aanpak.

56 Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, België (Vlaanderen), Duitsland en Noorwegen.

ken is ('regiobranding'). Dit strookt met de vierde doelstelling van het Interreg B-programma, 'creëren van een aantrekkelijke leef- en werkomgeving'.

Het uiteindelijke product van het project is het Rural Power Pack: een web-gebaseerde toolkit voor rurale gebieden die bestaat uit een analyse-instrument, goede voorbeelden van methodes en uitgevoerde pilots die toepasbaar zijn in andere rurale gebieden die met dezelfde problemen kampen.

De subsidieaanvraag van NOFA en de twaalf projectpartners is beoordeeld door de managementautoriteit. Het project 'Vital Rural Area' scoorde volgens de aanvragers hoog omdat het zich richtte op een concreet product (het Rural Power Pack) en een sterk transnationaal karakter had.

Het project in de praktijk: een impressie
De einddatum voor het project, 31 december 2013, is niet gehaald en verschoven naar 31 december 2014. Door de vertraging was de eindrapportage over het project ten tijde van ons onderzoek nog niet afgerond.

Het project is volgens de aanvragers in de eindfase goed op stoom gekomen. Er zijn veel lokale initiatieven (pilots) ontplooid in elk van de deelnemende regio's. Van het opzetten van een 'kenniswerkplaats' in Nederland en een 'Innovatiehuis' in Denemarken (gericht op stimulering van het MKB), tot de campagne 'Iedereen West-Vlaams' en de verkiezing van de 'Meetjeslander van het jaar' in België (gericht op 'regiobranding') en een online coachingprogramma om de levensstijl van mensen in plattelandsregio's te helpen verbeteren (gericht op verbetering van sociale en medische voorzieningen). Het Rural Power Pack is gevuld met deze pilots.
Verder is het project op de kaart gezet in nationaal en Europees verband door middel van fora en presentaties en is er samenwerking tot stand gekomen met een ander Interregproject ('Rural Alliance'), dat eenzelfde thematiek en aanpak kent.

Effectiviteit: onze bevindingen
Heeft de verwachte effectiviteit van het project 'Vital Rural Area' een rol gespeeld bij de subsidietoekenning en zo ja is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan? Twee zaken zijn ons opgevallen.

1. *Tijdens de uitvoering wel gekeken naar prestaties, niet naar effecten*
   Uit de diverse voortgangsrapportages over het project 'Vital Rural Area' blijkt dat de streefwaarden van de indicatoren zijn bereikt. De projectuitvoerders hebben zelf nog extra indicatoren opgesteld, zoals het aantal gehouden internationale bijeenkomsten, het wel of niet hebben van een communicatieplan, het aantal pilots en overdraagbaarheid hiervan aan anderen enzovoort. De scores hierop zijn veelal positief maar zeggen niet veel over de uiteindelijke *effecten* van het project; veeleer zeggen ze iets over de *uitkomsten* (output) van de pilots.
   In de richtlijnen die de managementautoriteit van het project 'Vital Rural Area' aan eindrapportages stelt, wordt ook gevraagd naar de effecten van de projecten (de baten voor burgers, organisaties en regio's). We hebben echter niet kunnen vaststellen hoe het project hier op scoorde en hoe het programmamanagement dit heeft beoordeeld, omdat de eindrapportage van het project ten tijde van ons onderzoek nog niet beschikbaar was.

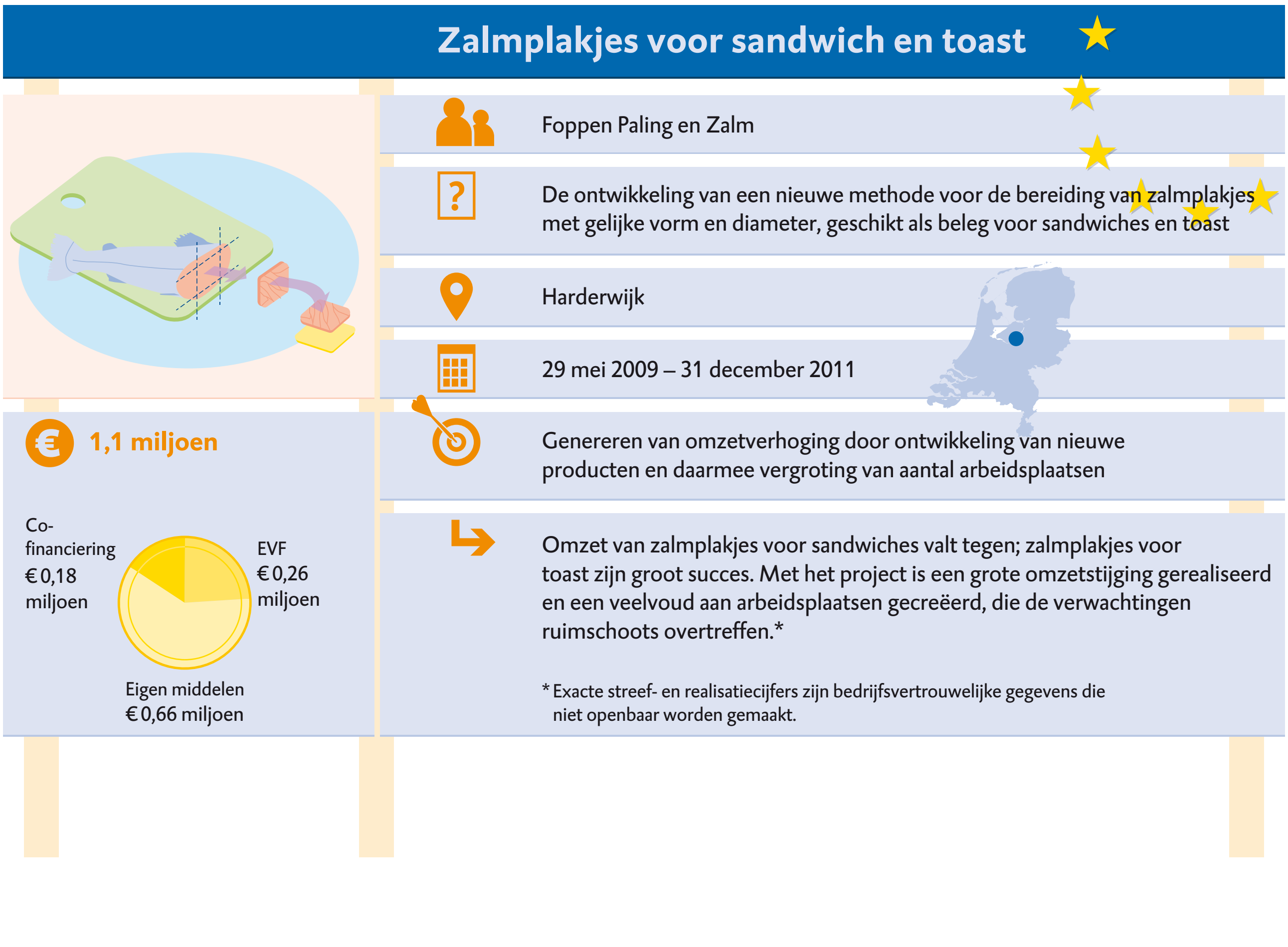
2. *Geen focus op concrete projectresultaten*
   Zowel de managementautoriteit als de subsidieontvangers benadrukken in relatie tot de effectiviteit van het project 'Vital Rural Area' dat het vooral om het samenwerken aan problemen en het delen van kennis gaat, en niet zozeer om de materiele investeringen en concrete resultaten. De meerwaarde van het project zit hem volgens de betrokkenen dus niet primair in de concrete projectresultaten (die over het algemeen een sterk 'lokaal' karakter hebben) maar in de *methodologie* en de *aanpak* ervan.

4.2.6 'Zalmplakjes voor sandwich en toast': project met EVF-subsidie

Foppen Paling en Zalm, een paling- en zalmrokerij uit Harderwijk, was op zoek naar nieuwe producten om haar assortiment uit te breiden. Het bedrijf werkte aan de ontwikkeling van een methode om zalmplakjes in gelijke vorm en diameter te produceren, zodat ze geschikt werden voor het beleggen van sandwiches en toast. Op deze manier wilde het bedrijf gerookte zalm toegankelijker te maken voor de consument, en de omzet en werkgelegenheid van het bedrijf vergroten. Het bedrijf besloot hiervoor in 2009 subsidie aan te vragen.

Kerngegevens van het project

Foppen Paling en Zalm heeft op 27 februari 2009 een aanvraag ingediend voor een subsidiebijdrage in het kader van de regeling 'Verwerking en afzet in de visketen'. Deze Nederlandse regeling, die begin 2009 was opengesteld, werd voor 60% gefinancierd uit het EVF en had tot doel investeringen in nieuwe voorzieningen aan de wal te ondersteunen die de duurzaamheid en kwaliteit in de visserijketen konden bevorderen. Foppen was al langer bezig met de ontwikkeling van zalmplakjes toen de subsidieregeling werd opengesteld. Het ontwikkelingsproject paste goed binnen de subsidieregeling.



Het project in de praktijk: een impressie

De beoogde einddatum van het project is twee keer uitgesteld met in totaal 1,5 jaar. De oorzaak van het eerste uitstel was dat de ontwikkeling van zalmplakjes op toastformaat complexer was dan het bedrijf vooraf had ingeschat en daardoor meer tijd in beslag nam. Het tweede uitstel was te wijten aan de te late levering van een machine voor het project.

De productielijn voor de zalmplakjes op sandwichformaat (inclusief testen en proefproducties) was medio 2011 gereed. De plakjes op toastformaat zijn eind december 2011 op de markt geïntroduceerd.
Over de effecten van het project op de omzet en werkgelegenheid kon het bedrijf in het eindverslag nog niets opnemen, omdat de verkoop van de plakjes pas net van start was gegaan. In een gesprek met ons medio 2014 heeft het bedrijf aangegeven dat de verkoop van de 'toastplakjes' een groot succes is geworden. De omzetvergroting en het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen hebben de verwachtingen ruimschoots overtroffen.[57] Vanwege het grote succes van de toastplakjes heeft het bedrijf ervoor gekozen deze productielijn naar haar vestiging in Griekenland te verplaatsen. De nieuwe arbeidsplaatsen zijn dus grotendeels daar gerealiseerd.

Effectiviteit: onze bevindingen

Heeft de verwachte effectiviteit van het project 'Zalmplakjes voor sandwich en toast' een rol gespeeld bij de subsidietoekenning en zo ja is er tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening gekeken of het project aan deze verwachtingen heeft voldaan? Drie zaken zijn ons opgevallen.

1. *Verwachte effectiviteit meegewogen bij subsidietoekenning*
   De subsidieaanvragen zijn beoordeeld door een aantal deskundigen en een door de minister ingestelde beoordelingscommissie. Er werd onder meer gekeken of de projecten bij zouden dragen aan de beleidsdoelen, namelijk de duurzaamheid van het productieproces in de visserijketen, de kwaliteit van producten en de bevordering van duurzame werkgelegenheid in de visserijsector. Op grond van de eindscore werden de projecten gerangschikt. De doelmatigheid van het project was geen beoordelingscriterium.

2. *Effectiviteit geen aandachtspunt tijdens uitvoering en eindafrekening*
   Tijdens de uitvoering en bij de eindafrekening van projecten heeft de toenmalige Dienst Regelingen[58] vooral beoordeeld of de uitgaven rechtmatig waren. De dienst ging bijvoorbeeld na of de kosten waren gemaakt in de projectperiode en of de facturen duidelijk waren. Verder moest uit het eindverslag van de subsidieontvanger blijken of de activiteiten die waren gesubsidieerd, ook waren verricht. De effectiviteit en doelmatigheid van het project speelden bij de eindafrekening geen rol. Dit is ook geen voorwaarde van het EVF, heeft het Ministerie van EZ ons desgevraagd laten weten. Het is achteraf dan ook niet duidelijk in hoeverre de projecten hebben bijgedragen aan de realisatie van het beleidsdoel, bevordering van de duurzaamheid in de visserijketen, en of het project op een doelmatige wijze is uitgevoerd. Overigens heeft Foppen 60% van de kosten voor het project zelf betaald. Hierdoor had het bedrijf er zelf wel belang bij dat het project op een doelmatige wijze zou worden gerealiseerd.

57
Precieze bedragen en aantallen zijn bij ons bekend, maar in verband met de bedrijfsvertrouwelijkheid van deze gegevens kunnen wij deze niet publiceren.

58
Inmiddels opgegaan in de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

3. *Zonder subsidie was het project gedeeltelijk gerealiseerd*
   Foppen heeft ons laten weten dat, als het bedrijf géén subsidie had ontvangen voor dit project, vermoedelijk alleen de zalmplakjes voor de sandwiches waren ontwikkeld en niet de zalmplakjes voor toast. De toastplakjes zoals ze er nu zijn, vergden namelijk veel meer ontwikkelingstijd. Dankzij de EVF-subsidie kon het bedrijf die tijd eraan besteden. Uiteindelijk zijn juist de toastplakjes het succes geworden waar het bedrijf op hoopte.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

4.3.1 Conclusies

Wij vinden dat de burgers van de EU mogen verwachten dat publiek Europees geld, in hun eigen land en elders, met resultaat wordt aangewend (doeltreffend), dat dit gebeurt met een optimale inzet van middelen (doelmatig) en volgens de regels (rechtmatig). Ook vinden wij EU-burgers mogen verwachten dat er over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen volledige transparantie bestaat.

Vorig jaar hebben we voor ons EU-trendrapport gekeken naar de effectiviteit van een dertigtal EFRO-projecten. We concludeerden toen onder meer dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten vaak niet evident is vast te stellen, hoewel in de projecten op zichzelf wordt gedaan wat er was beloofd. Het gebrek aan inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van projecten bleek te wijten aan onduidelijke streefwaarden, weinigzeggende prestatie-indicatoren, inconsequente toepassing van het criterium ‘effectiviteit’ bij de projectselectie en een gebrek aan onderlinge concurrentie tussen subsidieaanvragen (wie het eerst komt, die het eerst maalt). Ook zagen we dat, geheel volgens de regels overigens, de subsidieontvanger geld ontving op basis van inspanning, niet op basis van resultaat.

Dit jaar hebben we ervoor gekozen om een aantal projecten met elkaar te vergelijken die EU-subsidie hebben gekregen uit verschillende Europese fondsen. Hoewel we ons realiseren dat de onderzochte zes projecten slechts een fractie vormen van het totaal aan projecten dat in Nederland in de programmaperiode 2007-2013 heeft gelopen, bevestigt het beeld dat uit onze projectenanalyse oprijst de bevindingen van vorig jaar.

De rode draad uit ons onderzoek kunnen we als volgt kenschetsen:

- *Bij selectie projecten is er beperkt aandacht voor effectiviteit, bij eindafrekening speelt dit geen rol*
  Bij de selectie van projecten is er beperkt aandacht voor effectiviteit. Het programmamanagement heeft in alle gevallen beoordeeld of een project aansluit op de beleidsdoelen van het fonds, en soms ook de mate waarin (bij de projecten met ELFPO- en EVF-subsidie). In de fase ná de projectselectie is de aandacht voor effectiviteit bij het programmamanagement afwezig. De focus ligt in de periode van monitoring tot en met eindafrekening op de beoordeling of de subsidies rechtmatig zijn verstrekt. Subsidieontvangers worden in lijn hiermee afgerekend op de geleverde inspanning, niet op het behaalde resultaat.
- *Na afloop van projecten heeft programmamanagement wel inzicht in prestaties, maar niet in effecten*
  Het programmamanagement heeft bij de meeste projecten na afloop wel inzicht in de geleverde prestaties (zoals het aantal toegekende vouchers voor leerwerkbanen, of het aantal deelnemers aan een integratietraject), maar weinig inzicht in de gere-

aliseerde effecten (is de werkgelegenheid toegenomen? Zijn de deelnemers beter geïntegreerd geraakt?). Soms zijn die effecten wel bekend bij de subsidieontvanger (bij het project met EIF-subsidie).

- *Toegekende EU-subsidie niet altijd noodzakelijk voor uitvoering project*
  Het EU-geld was niet in alle gevallen noodzakelijk voor de doorgang van het project. Zo gaf bij het ELFPO-project de subsidieontvanger zelf aan dat de sporthal ook zonder de Europese subsidie zou zijn gerealiseerd. In andere gevallen (de onderzochte projecten met EVF- respectievelijk EFRO-subsidie) zou het project volgens de subsidieontvanger deels zijn gerealiseerd wanneer de EU-subsidie niet was toegekend. In beide gevallen zou dit volgens de subsidieontvangers wel ten koste zijn gegaan van de resultaten van het project.

Overigens stelt ook de Europese Rekenkamer in haar recente verslag dat voor de programmaperiode 2007-2013 bij de besteding van de EU-middelen de nadruk meer ligt op absorptie van de middelen en op naleving van de regels, dan op goede prestaties (Europese Rekenkamer, 2014a). Dit gebrek aan prestatiegerichtheid is, volgens de Europese Rekenkamer, een fundamentele tekortkoming in de opzet van een groot deel van de EU begroting.

4.3.2 Aanbevelingen

Het is van belang dat zowel uitvoerende instanties als de verantwoordelijke ministers behalve aan de rechtmatigheid van verstrekte subsidies ook aandacht besteden aan de effectiviteit en efficiëntie van goedgekeurde EU-projecten. In hoofdstuk 2 van deel I hebben we gezien dat de Europese Commissie in de nieuwe programmaperiode 2014-2020 meer nadruk zal leggen op doeltreffendheid en doelmatigheid. In het oog springende punten zijn de invoering van de prestatiereserve en indicatoren die meer zeggen over het effect. Het feit dat de aandacht naast rechtmatigheid wordt verbreed naar doeltreffendheid en doelmatigheid van projecten juichen wij toe. Dit vraagt er om dat de doelmatigheidsvraag meer op het netvlies komt bij de uitvoerders van programma's wat, in de zes door ons onderzochte projecten, nog niet genoeg het geval was.

Overigens is de prestatiereserve niet nieuw; ook in de periode 2000-2006 gold deze regeling. Iedere lidstaat voldeed indertijd echter aan de prestatie-eisen omdat bij projecten steevast de lat laag was gelegd, opdat men geen geld zou mislopen. Dat risico bestaat nu weer. Ook de Europese Rekenkamer heeft haar bedenkingen. Zij wijst er op dat een doeltreffender werking van de prestatiereserve afhankelijk is van de mate waarin de Europese Commissie erin slaagt aan het begin van de programmaperiode passende streefdoelen en mijlpalen af te spreken en tijdig van de lidstaten juiste en betrouwbare gegevens te verkrijgen om te kunnen uitmaken of de streefdoelen werden bereikt (Europese Rekenkamer, 2014a).

We bevelen de verantwoordelijke ministers aan om voor het brede publiek inzichtelijk te maken welke effecten er concreet zijn bereikt met het EU-geld dat Nederland ontvangt (naar het voorbeeld van de site 'Europa om de hoek', die vermeldt welke subsidiebedragen aan projecten zijn toegekend). Dit kunnen de ministers zelf ter hand nemen of aan het programmamanagement opdragen. Belangrijk is dat transparant is of het EU-geld volgens de regels is verdeeld én of met dit geld het beoogde effect wordt behaald.

5 Aanbestedingsfouten bij EU-structuurfondsprogramma's

5.1 Over dit onderzoek

Overheden schakelen regelmatig derden in voor de levering van goederen en/of diensten. Ook voor de uitvoering van projecten die subsidie krijgen uit het EFRO of het ESF worden regelmatig derden gecontracteerd. Veel van deze projecten krijgen, als de omvang van de opdrachten aan derden een drempelbedrag overschrijdt, te maken met de regels voor het aanbesteden van werkzaamheden.
Uit controles van de managementautoriteiten en auditautoriteiten van de structuurfondsprogramma's is gebleken dat ontvangers van ESF- en EFRO-subsidies in de praktijk moeite hebben met deze regels - niet alleen in Nederland, maar in diverse EU-lidstaten. Ze maken fouten die leiden tot correcties in de gedeclareerde uitgaven. Er wordt dan minder geld toegekend dan waarop de subsidieontvangers rekenden.

Welk soort aanbestedingsfouten het meest wordt gemaakt en hoe dat komt, is in 2014 door de Werkgroep EU-structuurfondsen onderzocht. Deze werkgroep is samengesteld uit onderzoekers van nationale rekenkamers uit tien EU-lidstaten, waaronder Nederland.[59]
Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2010-2013 en is opgesplitst in tien deelonderzoeken. Elke deelnemende rekenkamer heeft in eigen land een deelonderzoek verricht, op basis van een gezamenlijk ontwikkelde projectopzet.

Het deelonderzoek dat wij hebben uitgevoerd richt zich op de vier regionale EFRO-programma's die in Nederland lopen (EFRO-Noord, -Oost, -Zuid en -West) en op het Nederlandse ESF-programma. In dit rapport bespreken we de bevindingen uit dit Nederlandse deelonderzoek. In het EU-trendrapport van volgend jaar zullen we rapporteren over de bevindingen van de werkgroep als geheel.

We beschrijven in dit hoofdstuk eerst kort de aanbestedingsregels die van toepassing zijn op EFRO- en ESF-projecten. Vervolgens geven we de voornaamste bevindingen weer uit ons onderzoek naar aanbestedingsfouten. We sluiten af met onze conclusies en aanbevelingen.

59
Dit zijn de rekenkamers uit Duitsland, Estland, Italië, Letland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slowakije en Tsjechië.

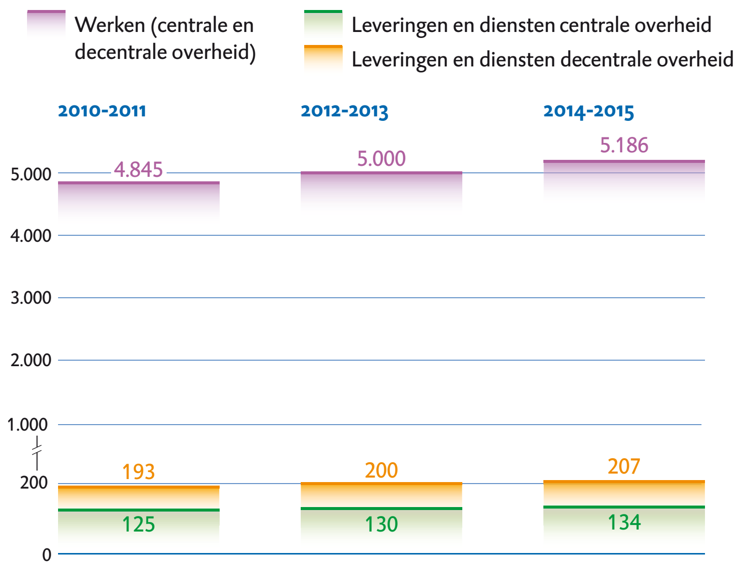
EFRO-regio's in Nederland



5.2 Aanbesteden: beleid en regels

Bij het inkopen van goederen, diensten of het uitbesteden van werkzaamheden moeten (semi-)overheidsorganisaties[60] rekening houden met zogeheten aanbestedingsregels en -procedures. Dit houdt in dat de goederen en diensten niet zonder meer van een leverancier naar keuze mogen worden betrokken en dat werkzaamheden niet zonder meer mogen worden gegund aan een willekeurige aanbieder.
Op Europees niveau zijn er aanbestedingsregels voorgeschreven zodra met de inkoop c.q. uitbesteding kosten gemoeid zijn die een bepaald drempelbedrag overschrijden.[61] De drempelbedragen voor respectievelijk werkzaamheden (in het EU-jargon aangeduid als 'werken'), leveringen en diensten worden elke twee jaar door de Europese Commissie herzien. Voor ons onderzoek zijn hoofdzakelijk de drempelbedragen voor de periode 2010-2013 relevant.

Europese drempelbedragen voor (semi-)overheidsopdrachten
In duizenden euro's



Bron: Europese Commissie, 2009; 2011; 2013

60
Preciezer gezegd gaat het hier om organisaties die geheel of grotendeels met publiek geld worden gefinancierd.

61
Richtlijn werken, leveringen en diensten (2004/18/EG) en Richtlijn speciale sectoren (2004/17/EG). Sinds 28 maart 2014 zijn er nieuwe Europese richtlijnen, maar die zijn nog niet van kracht en vallen ook buiten onze onderzoeksperiode.

Tot 1 april 2013 bestond er *onder* de Europese aanbestedingsdrempels geen eenduidig nationaal beleid. Veel instellingen hanteerden daarom eigen inkoopregels en -drempels, die onderling uiteenliepen. Ook bij de uitvoering van EFRO- en ESF-projecten was dit het geval.

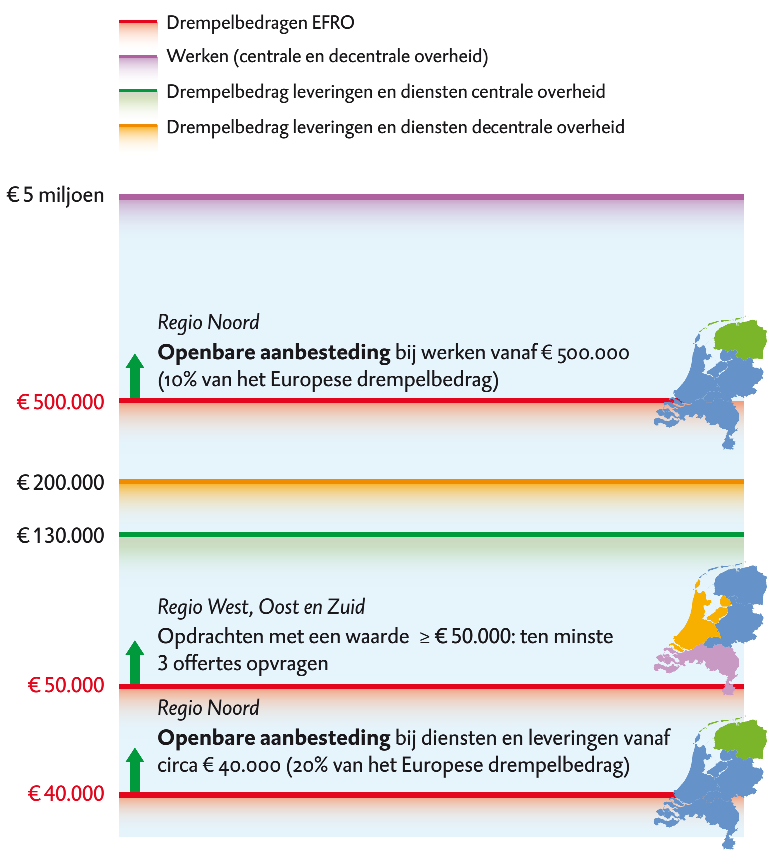
Sinds 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van kracht. Deze wet bepaalt dat de Europese aanbestedingsbeginselen van transparantie, gelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie óók leidend behoren te zijn voor aanbestedingen *onder* de Europese drempelbedragen.

Voor dit onderzoek is hoofdzakelijk de wetgeving in de periode vóór april 2013 relevant.

5.2.1 EFRO-aanbestedingsregels onder de Europese drempel

Vóór 1 april 2013 volgden de managementautoriteiten in de vier EFRO-regio's de lijn dat uitvoerders van EFRO-projecten bij opdrachten met een waarde van € 50.000 of meer ten minste drie offertes moesten opvragen. Regio Noord hanteerde een strengere regel; diensten en leveringen vanaf circa € 40.000 (20% van het Europese drempelbedrag) en werken vanaf € 500.000 (10% van het Europese drempelbedrag) dienden openbaar te worden aanbesteed. Dat hield in dat ze nationaal moesten worden aangekondigd op de zogenoemde aanbestedingskalender.

Regels voor aanbestedingen onder de Europese drempels: EFRO
Situatie op 1 april 2013



Daarnaast gold binnen drie van de vier EFRO-regio's dat projectuitvoerders die meer dan 50% van hun project financierden met publieke middelen hoe dan ook 'aanbestedingsplichtig' waren. In de loop van 2010 hebben de EFRO-regio's West en Zuid deze

regel afgeschaft. Regio Oost hanteerde de regel alleen bij opdrachten voor 'werken' en daaraan gerelateerde diensten. Regio Noord echter, past voor zowel diensten, leveringen als werken deze regel nog altijd toe.

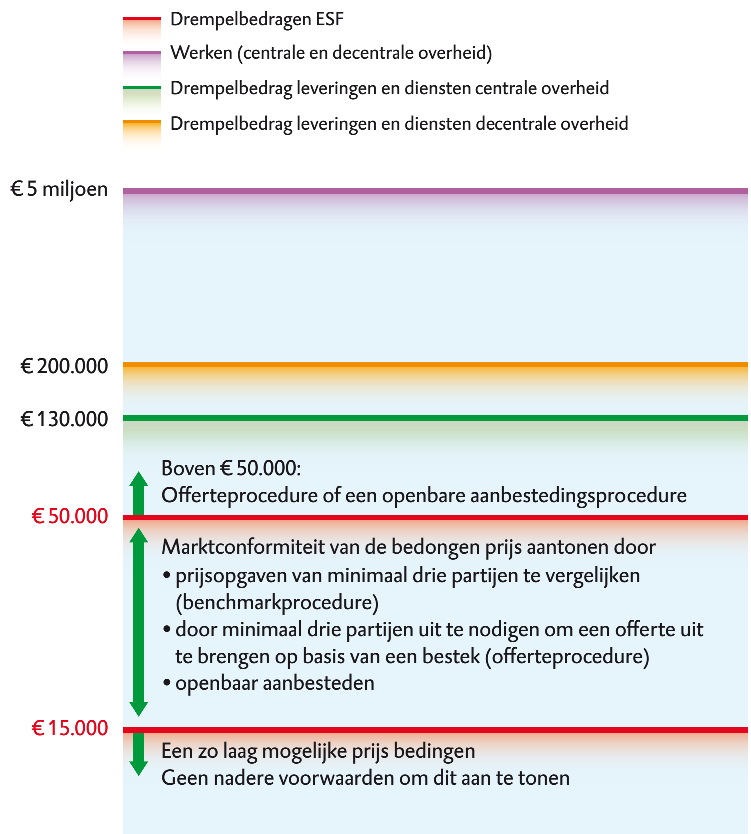
Een ander verschil tussen de vier EFRO-regio's dat vóór 1 april 2013 bestond betrof de wijze waarop projectuitgaven werden getoetst.
Alleen regio Noord stelde hierbij de eigen regels voor het aanbesteden onder de Europese drempel voorop. In de andere drie EFRO-regio's daarentegen, namen de managementautoriteiten bij het verifiëren van de projectuitgaven in eerste instantie de inkoopregels van de begunstigden als uitgangspunt. Op die manier wilden zij zoveel mogelijk aansluiten bij de bedrijfsvoering van de begunstigden. Alleen wanneer de begunstigden niet over een eigen inkoopbeleid beschikten, werden de EFRO-programmavoorwaarden toegepast. Zo kon het dus zijn dat in de praktijk voor projecten niet altijd dezelfde drempelbedragen golden.

Sinds 1 april 2013 verwijzen alle vier de managementautoriteiten van de regionale EFRO-programma's in hun toetsingskaders naar de Aanbestedingswet 2012 en de bijbehorende relevante stukken en zijn aanvullende regionale drempelbedragen en regels overbodig geworden - althans in theorie.[62]

5.2.2 ESF-aanbestedingsregels onder de Europese drempel

Ook de managementautoriteit van het Nederlandse ESF-programma, het Agentschap SZW, hanteerde vóór 1 april 2013 eigen regels op het gebied van aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen.[63]

Regels voor aanbestedingen onder de Europese drempels: ESF
Situatie op 1 april 2013



62
In de praktijk kunnen publiekrechtelijke instellingen lokaal nog steeds aanvullend inkoopbeleid en aanvullende drempels hanteren, mits de eisen niet disproportioneel zijn en gemotiveerd. In ons onderzoek laten we dit verder buiten beschouwing, omdat de onderzochte fouten betrekking hebben op de periode voorafgaand aan de Aanbestedingswet 2012.

63
Deze regels zijn vastgelegd in artikel 13(4) van de ESF-subsidieregeling 2007-2013 en nader uitgewerkt in de 'Handleiding projectadministratie' van het Agentschap SZW.

Het agentschap hanteerde twee drempels: € 15.000 en € 50.000 (exclusief btw). Het uitgangspunt voor opdrachten onder de € 15.000 was dat de subsidieontvanger een zo laag mogelijke prijs moest bedingen; nadere voorwaarden om dit aan te tonen golden onder deze drempel echter niet. Vanaf € 15.000 moest de marktconformiteit van de bedongen prijs wél worden aangetoond. Dat kon door prijsopgaven van minimaal drie partijen te vergelijken (benchmarkprocedure), door minimaal drie partijen uit te nodigen om een offerte uit te brengen op basis van een bestek (offerteprocedure), of door openbaar aan te besteden. Voor opdrachten van € 50.000 en hoger kon de marktconformiteit alleen worden aangetoond door middel van de offerteprocedure of een openbare aanbestedingsprocedure. Binnen het ESF-programma kwam en komt deze laatste procedure in de praktijk echter zelden voor.

Sinds 1 april 2013 verwijst het Agentschap SZW in zijn toetsingskader voor het ESF net als de EFRO-managementautoriteiten naar de Europese richtlijnen en de Aanbestedingswet 2012 en bijbehorende 'Gids proportionaliteit'.

5.3 Aanbestedingsfouten: onze bevindingen

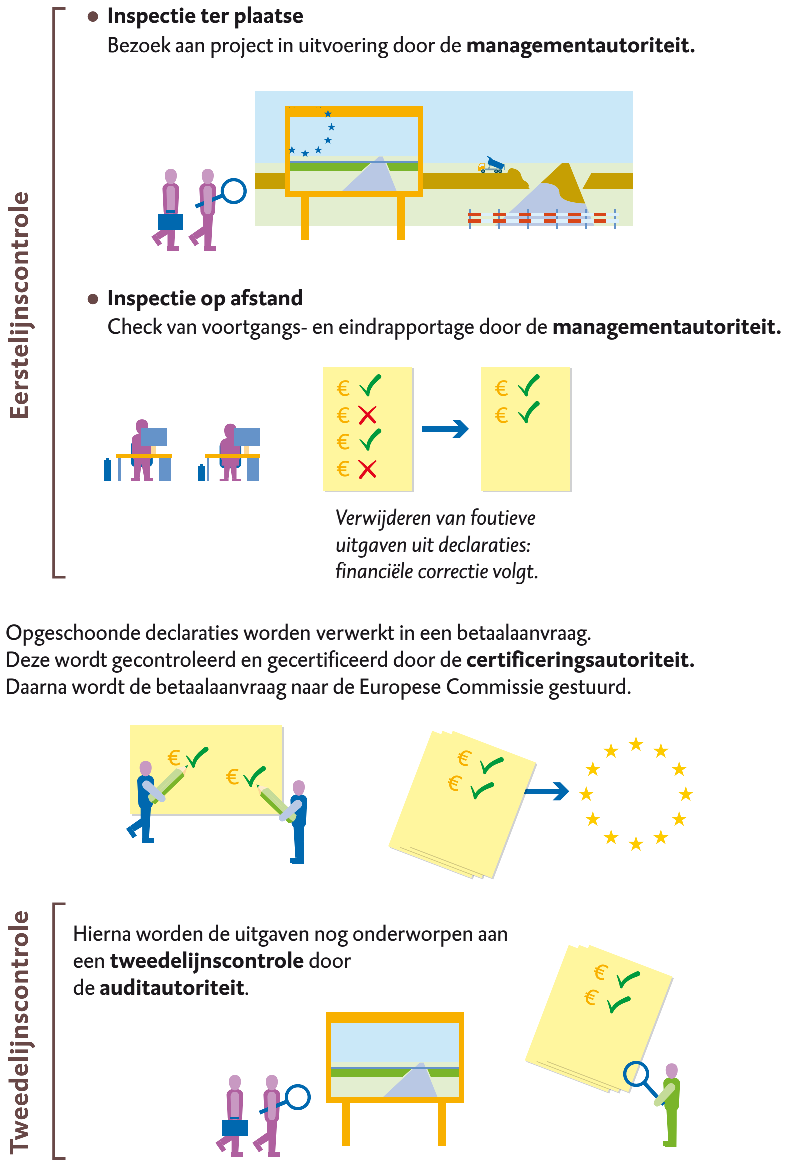
In dit onderzoek hebben we de aanbestedingsfouten geanalyseerd die de EFRO- en ESF-managementautoriteiten en de auditautoriteit in de periode 2010-2013 hebben gevonden tijdens hun controles op de uitgaven die door projectuitvoerders zijn gedeclareerd.

We spreken van een aanbestedingsfout wanneer de gedeclareerde uitgaven niet zijn gedaan conform de geldende Europese, nationale en/of regionale regels (zie § 5.2). Dit wordt om te beginnen getoetst bij de eerstelijnscontrole van de managementautoriteiten. Deze controle gebeurt zowel ter plaatse (inspectie tijdens de uitvoering van een project), als op afstand (administratieve check op de ingediende voortgangsrapportages en eindrapportage).

Foutieve uitgaven corrigeren de managementautoriteiten door ze uit de declaraties te halen. Er vindt dan een financiële correctie plaats: de projectuitvoerder krijgt minder geld dan hij heeft gedeclareerd. Afhankelijk van de ernst van de fout kan het correctiepercentage variëren van 2 tot 100%. Sommige formele fouten (bijvoorbeeld een overeenkomst met een leverancier die te laat wordt gemeld aan de Europese Commissie) worden niet financieel gecorrigeerd.

Wanneer de opgeschoonde declaraties in een betaalaanvraag zijn verwerkt en naar de Europese Commissie zijn gestuurd, worden de uitgaven nog onderworpen aan een tweedelijnscontrole door de auditautoriteit.

Hoe wordt getoetst op aanbestedingsfouten?



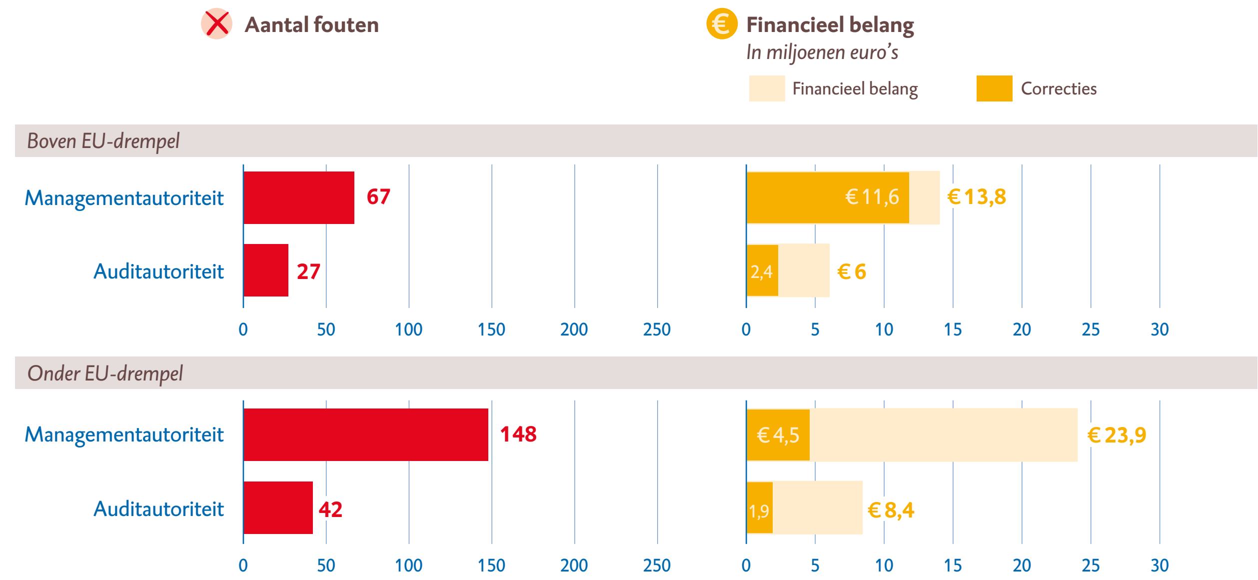
5.3.1 Relatief meer aanbestedingsfouten bij EFRO dan bij ESF

In de figuur hieronder laten we zien wat hoeveel aanbestedingsfouten er door de managementautoriteiten en auditautoriteit zijn gevonden in de periode 2010-2013[64] voor het EFRO[65] en ESF en hoeveel geld er met deze fouten was gemoeid. Ook geven we weer welke correcties de managementautoriteiten uiteindelijk hebben opgelegd aan de subsidieontvangers. We maken daarbij een onderscheid tussen fouten boven en onder de Europese aanbestedingsdrempel.

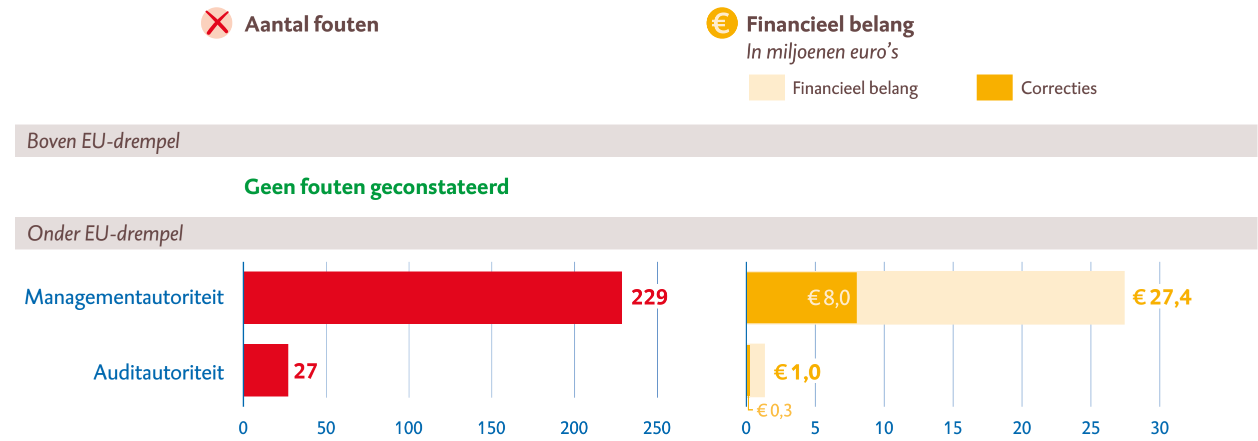
64
De bevindingen van de auditautoriteit beslaan de uitgaven in de jaren 2010-2012.

65
De vier regionale EFRO-programma's in Nederland hebben we hier samengenomen. Mogelijk is het overzicht van gevonden EFRO-aanbestedingsfouten niet compleet, omdat niet alle voor het onderzoek benodigde gegevens in de systemen en administraties van de managementautoriteiten voorhanden was. Dit is overigens ook niet verplicht. Daarnaast merken we op dat de foutbedragen bij EFRO nog kunnen oplopen als alle projecten zijn afgerond en uitgaven gedeclareerd. Het gaat namelijk om fouten in zowel de tussentijdse als de einddeclaraties.

EFRO-aanbestedingsfouten en correcties
2010-2013



Schatting ESF-fouten en correcties
2010-2013



Om de financiële omvang van de geconstateerde aanbestedingsfouten in perspectief te plaatsen, is het zinvol om de hierboven vermelde foutbedragen af te zetten tegen het totaal aan gecertificeerde EFRO-uitgaven.[66] Vanuit de EFRO-programma's is in de periode 2010-2013 samen ongeveer € 1.347 miljoen aan gecertificeerde uitgaven gedeclareerd. Dit betekent dat het bedrag dat gemoeid is met de geconstateerde EFRO-aanbestedingsfouten ongeveer 3,9% beslaat van het totaal aan gecertificeerde uitgaven (€ 52,1 miljoen/€ 1.347 miljoen). Als we daarbij een onderscheid maken tussen de fouten boven en onder de Europese aanbestedingsdrempel gaat het om respectievelijk 1,5% en 2,4%.[67]

Ook het bedrag dat gemoeid is met de bij ESF-projecten geconstateerde aanbestedingsfouten kan in perspectief worden geplaatst door de foutbedragen af te zetten tegen het totaal aan gecertificeerde ESF-uitgaven à € 1.200 miljoen. Dit betekent dat het geschatte bedrag van de ESF-aanbestedingsfouten ongeveer 2,4% beslaat van het totaal aan gecertificeerde uitgaven in de periode 2010-2013 (€ 28,4 miljoen/€ 1.200 miljoen). We zien overigens dat er bij de ESF-projecten uit onze steekproef geen fouten voorkwamen boven de Europese aanbestedingsdrempel.

66
Dat zijn de uitgaven die vanuit de EFRO-programma's zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie.

67
Deze percentages geven een indicatie van de omvang van de gevonden aanbestedingsfouten tijdens de eerstelijns- en tweedelijnscontroles en dienen niet te worden verward met de foutfractie die jaarlijks wordt vastgesteld door de auditautoriteit.

De hiervoor besproken gegevens laten zien dat er meer aanbestedingsfouten zijn aangetroffen bij projecten van de EFRO-programma's dan bij projecten van het ESF-programma (in termen van financieel belang). Dit heeft waarschijnlijk te maken met de relatief grote omvang en langere duur van EFRO-projecten, een grotere verscheidenheid aan projecten en - zoals toegelicht in § 5.2 - het complexere stelsel van nationale, regionale en lokale aanbestedingsregels.

Verder laten de gegevens zien dat zowel bij de EFRO- als bij de ESF-projecten niet alleen tijdens de eerstelijnscontrole maar ook tijdens de tweedelijnscontrole nog een aanzienlijke hoeveelheid fouten in de declaraties is aangetroffen.
Er is wel een verschil aanwijsbaar in het type fouten dat in beide controlerondes naar boven komt. In de tweedelijnscontrole door de auditautoriteit zijn de geconstateerde fouten veelal minder 'hard' en gaat het vaker om interpretatiekwesties, zoals de vraag of begunstigden voldoende gemotiveerd afwijken van het eigen aanbestedingsbeleid.

5.3.2 Vooral fouten onder de Europese aanbestedingsdrempel

Fouten onder de Europese aanbestedingsdrempel
De meeste aanbestedingsfouten zijn in de periode 2010-2013 gemaakt - en dit geldt voor zowel EFRO- als ESF-projecten - bij opdrachten *onder* de Europese drempelwaarden, dus in situaties waarin de eigen lokale, de regionale of nationale regels van kracht waren.

In onderstaand overzicht laten we zien wat de aard van de meest voorkomende fouten is bij EFRO-projecten in de periode 2010 tot en met 2013. Ook vermelden we wat de voornaamste oorzaken van de fouten zijn volgens de betreffende managementautoriteiten. De oorzaken van fouten worden echter niet structureel door de managementautoriteiten achterhaald en vastgelegd, dus in veel gevallen gaat het om een vermoeden.

Aard en oorzaken van fouten EFRO-projecten ontdekt door managementautoriteit en auditautoriteit in 2010-2013

Type fout	Voornaamste oorzaken (volgens managementautoriteit)
Onder de Europese aanbestedingsdrempel	
Onvoldoende openbaarheid: één-op-één-gunning/te weinig offertes opgevraagd.	Kennisgebrek
	Te lage raming van opdrachtwaarde
	Bewuste keuze leverancier
Niet-naleving essentiële elementen, zoals onjuiste termijnen, gunning niet gemeld, onvolledig dossier.	Menselijke fout/kennisgebrek
	Interpretatieverschil/complexiteit regels
Toepassing onwettige selectie- en gunningscriteria	Kennisgebrek/complexiteit regels
Boven de Europese aanbestedingsdrempel	
Onvoldoende openbaarheid: één-op-één-gunning/te weinig offertes opgevraagd/niet gepubliceerd.	Kennisgebrek/complexiteit regels
	Bewuste keuze leverancier

Bij de projecten die werden uitgevoerd onder de paraplu van één van de EFRO-programma's hebben we vastgesteld dat opdrachten vooral één-op-één zijn gegund zonder enige vorm van concurrentie, er te weinig offertes zijn opgevraagd of dat er ver-

scheidene offertes zijn opgevraagd, terwijl de opdracht nationaal had moeten worden aangekondigd op de aanbestedingskalender. Ook werden adviesopdrachten waarbij derden werden ingehuurd ten onrechte ‘opgeknipt’ en soms meermaals verlengd.

Een ander type fout dat wij hebben aangetroffen in de EFRO-dossiers is het niet correct hanteren van publicatietermijnen; de periode tussen de aankondiging van een opdracht op de aanbestedingskalender en de uiterste datum voor het indienen van offertes was enkele dagen te kort.[68]

De fouten die zijn gemaakt bij ESF-projecten kunnen wij minder gemakkelijk naar hun aard classificeren, aangezien de managementautoriteit en de autoriteit bij het ESF-programma geen eenduidige foutcode hanteren zoals bij het EFRO-programma gebeurt. Uit onze steekproef blijkt wel dat er bij ESF-projecten in de periode 2010-2013 sprake is geweest van gelijksoortige fouten onder de Europese aanbestedingsdrempel als bij het EFRO. Ook daar werden opdrachten aan dienstverleners en leveranciers één-op-één gegund, werden er te weinig offertes opgevraagd of werd de vereiste marktconformiteit onvoldoende aangetoond. Daarnaast kwam het volgens de managementautoriteit geregeld voor dat de dossiervorming onvolledig was of de leverancierskeuze niet voldoende zichtbaar onderbouwd.

Fouten boven de Europese aanbestedingsdrempel

Boven de Europese aanbestedingsdrempel kwamen bij EFRO-projecten in de periode 2010-2013 minder fouten voor dan onder de aanbestedingsdrempel. De fouten die door de EFRO-managementautoriteiten zijn ontdekt betroffen vooral opdrachten waarvoor te weinig offertes waren opgevraagd of die nationaal waren aangekondigd in plaats van Europees. De auditautoriteit trof boven de drempel vooral opdrachten aan die oorspronkelijk juist waren aanbesteed, maar waarvan vervolgens de aanvullende werkzaamheden níet correct waren uitgezet.

In onze steekproef van ESF-projecten kwamen geen fouten voor bij opdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel.

5.3.3 Kennisgebrek en onbekwaamheid vaak oorzaak van fouten

Volgens de EFRO-managementautoriteiten waren in de periode 2010-2013 de voornaamste oorzaken van de fouten bij opdrachten met een waarde onder de Europese drempel:

- een gebrek aan kennis van de eigen (soms stringente) inkoopregels of van de EFRO-programmaregels;
- een te lage raming vooraf van de opdrachtwaarde (projectkosten);
- uitloop van de projectwerkzaamheden en daarmee ook een overschrijding van de gecontracteerde opdrachtwaarde;[69]
- een voorkeur van de projectuitvoerders voor één bepaalde leverancier;
- een menselijke fout/slordigheid.

68
Dit is een type fout dat doorgaans als minder ernstig wordt beschouwd en waarvoor meestal geen financiële correctie wordt opgelegd.

69
De fout is er in zulke gevallen in gelegen dat de subsidieontvanger in plaats van de uitlopende werkzaamheden opnieuw in de markt te zetten, dezelfde leverancier aanhoudt.

Persoonlijke voorkeur voor één partij

We hebben een aantal keren gezien dat subsidieontvangers zich bij de keuze van een aannemer hebben laten leiden door de persoonlijke voorkeur van een bij het project betrokken architect. Zo waren sommige architecten van mening dat hun ontwerp slechts door één bepaalde partij kon worden gerealiseerd. Door deze wens in te willigen voldeed de subsidieontvanger niet aan de eis om de opdracht voldoende transparant en openbaar in de markt te zetten.

Volgens de managementautoriteit van het ESF-programma waren de voornaamste oorzaken van gemaakte fouten:

- een gebrek aan kennis van de geldende regels;
- interpretatieverschillen ten aanzien van de vraag wanneer marktconformiteit voldoende is aangetoond.

Verder valt op dat instrumenten om het maken van fouten te voorkómen, in de praktijk niet altijd blijken te werken. Zo worden er door subsidieontvangers regelmatig aanbestedingsfouten gemaakt, zelfs als zij een subsidieadviseur inhuren om hen bij te staan. Ook de startgesprekken en voorlichtingsbijeenkomsten die programma-autoriteiten organiseren om begunstigden te wijzen op risico's, blijken vaak niet het gewenste effect te hebben. Dit laatste zou te maken kunnen hebben met het feit dat de contactpersonen van gesubsidieerde projecten in de praktijk vaak niet degenen zijn die opdrachten in de markt zetten.

5.4 Conclusies en aanbevelingen

De meeste aanbestedingsfouten worden gemaakt bij opdrachten met een waarde *onder* het geldende Europese drempelbedrag. De oorzaken daarvan worden op dit ogenblik niet (structureel) binnen alle operationele programma's vastgelegd en geanalyseerd. Een periodieke analyse zou een nuttig instrument kunnen zijn om het aantal veel voorkomende aanbestedingsfouten in de toekomst te minimaliseren.

Wij doen de ministers van EZ en van SZW in dit verband de volgende aanbeveling:

- Analyseer periodiek de oorzaak van gevonden aanbestedingsfouten en gebruik de uitkomsten van deze analyses bij de evaluatie van de structuurfondsprogramma's.

Er zijn relatief meer fouten gevonden bij EFRO-projecten dan bij ESF-projecten. Dit laat zich deels verklaren uit het feit dat in de onderzochte periode bij het EFRO een complexer stelsel van regels hoorde.
De voornaamste oorzaken van de gemaakte fouten zijn kennisgebrek en onbekwaamheid.

Wij doen de ministers van EZ en van SZW in dit verband de volgende aanbevelingen:

- Maak door goede voorlichting en advisering vooraf begunstigden nog meer bewust van de risico's en gevolgen van het niet naleven van aanbestedingsregels die gelden binnen de operationele programma's van het ESF en het EFRO.
- Leg expliciet en eenduidig vast of er bij de ESF- en EFRO-projecten additionele regionale en lokale aanbestedingsregels mogen worden toegepast die verder gaan dan de Aanbestedingswet 2012; weeg hierbij de te behalen voordelen af tegen de administratieve- en controlelasten.

Bijlage Integrale kabinetsreactie

29 januari 2015

Geachte mevrouw Stuiveling,

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de staatssecretaris van Economische Zaken alsmede de overige leden van het kabinet bied ik u de kabinetsreactie aan op het concept EU-trendrapport 2015. In deze reactie richt het kabinet zich op de uit de hoofdconclusies voortgekomen aanbevelingen. Ik verzoek u de kabinetsreactie per aanbeveling integraal op te nemen in het rapport zoals hieronder weergegeven.

Aanbeveling (aan ministers van BuZa en Financiën): Ga na welke mogelijkheden er zijn om het gebruik van een nationale verklaring, vergelijkbaar met de jaarlijkse Nederlandse lidstaatverklaring, in de lidstaten te stimuleren omdat het belangrijk is dat in een openbaar document politieke verantwoordelijkheid wordt genomen door de lidstaat over de besteding van Europese gelden. Benut de mededeling van de Europese Commissie dat ze de aanbevelingen van de eerder genoemde 'werkgroep nationale verklaringen' die een eenvoudiger toe te passen templates voor de nationale verklaring heeft opgesteld, overneemt en bereid is mogelijkheden te onderzoeken om het gebruik van een nationale verklaring verder te promoten.

Reactie:
Het kabinet ziet deze aanbeveling als ondersteuning van beleid. Nederland heeft actief bijgedragen aan de inter-institutionele werkgroep over de Nationale Verklaring (NV). De nieuwe Eurocommissaris voor de EU-begroting, mevrouw Georgieva, heeft de vrijwillige NV inmiddels onderdeel gemaakt van haar agenda voor "better spending". De Commissie werkt nu aan de uitwerking van deze agenda. Financiën heeft op ambtelijk niveau de Commissie assistentie aangeboden bij het uitwerken van de aanbevelingen uit de genoemde werkgroep. Ook zal het kabinet aandacht vragen voor 'better spending' van EU-uitgaven.

Aanbeveling (aan ministers van BuZa en Financiën): Bevorder dat de EU-lidstaten de komende jaren hun annual summaries van de nationaal uitgevoerde controles (met ingang van 2014 inclusief de nieuwe management declaration) openbaar maken en dat de Europese Commissie deze documenten onderling vergelijkt en analyseert.

Reactie:
Het kabinet beschouwt deze aanbeveling als aanmoediging voor het kabinetsbeleid. Verder ziet het kabinet graag dat lidstaten naast de Annual Summaries ook de nieuwe beheersverklaringen met bijbehorende auditopinies publiceren (vanaf de programmaperiode 2014-2020). Het Financieel Reglement biedt lidstaten de expliciete mogelijkheid om deze EU-verantwoordingsdocumenten openbaar te maken, maar het draagvlak voor deze vorm van transparantie is gering onder lidstaten. Om die reden is het van belang dat de Europese Commissie deze documenten analyseert en hierover rapporteert. Ik zal bij de Europese Commissie aandacht blijven vragen voor betere transparantie van verantwoordingsdocumenten.

Aanbeveling (aan ministers van BuZa en Financiën): Bevorder dat het Syntheseverslag van de Europese Commissie wordt voorzien van een bestuurlijke ondertekening.

Reactie:
Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over omdat de Europese Commissie met het publiceren van het syntheseverslag reeds op bestuurlijk niveau verantwoording aflegt, conform artikel 66 lid 9 van het Financieel Reglement. Het verantwoordingsproces zoals beschreven in dat artikel bestaat uit de publicatie van jaarlijkse Activiteitenverslagen per DG en een samenvatting daarvan ("syntheseverslag") door de Europese Commissie. Deze wordt vervolgens aan het Europees Parlement en de Raad gezonden als formele Commissiepublicatie. Deze documenten hebben een formele en bestuurlijke status binnen het verantwoordingsproces, zonder dat een handtekening van een Eurocommissaris juridisch is voorgeschreven of nodig zou zijn. De Eurocommissarissen verantwoordelijk voor het uitgevoerde beleid, gaan ook in debat met het Europees Parlement in de hoorzittingen tijdens de dechargeprocedure.

Aanbeveling (aan ministers van EZ en SZW): Wij bevelen de verantwoordelijke ministers aan om voor het brede publiek inzichtelijk te maken welke effecten er concreet zijn bereikt met het EU-geld dat Nederland ontvangt (naar het voorbeeld van de site 'Europa om de hoek', die vermeldt welke subsidiebedragen aan projecten zijn toegekend). Belangrijk is dat transparant is of het EU-geld volgens de regels wordt verdeeld én of met dit geld het beoogde resultaat wordt behaald.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft de aanbeveling. Voor de programmaperiode 2007-2013 bestaat reeds vanuit de Commissie een verplichting tot periodieke informatieverschaffing over de effecten van de EU-subsidies, die openbaar en raadpleegbaar zijn (EG 1083/2006 en 1080/2006). Voor de programmaperiode 2014-2020 legt de Commissie, zoals u in uw rapport constateert, nog meer nadruk op doeltreffendheid van EU-subsidies. Zo is er de 'prestatiereserve', wat betekent dat lidstaten een gedeelte (6%) van het budget voor een programma pas mogen besteden wanneer zij eind 2018 de vooraf afgesproken prestaties hebben behaald. Verder schrijft artikel 54 van verordening 1303/2013 voor dat er evaluaties verricht moeten worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's te beoordelen. Ook voorziet het artikel in de verplichting om deze evaluaties publiek beschikbaar te maken. Naast de informatie die in het kader van EU-verplichtingen beschikbaar is, kan het publiek inzicht krijgen in de doelen en resultaten van de EU-projecten door middel van openbare internetpagina's zoals 'Europa om de hoek' en door jaarlijkse 'Europa Kijkdagen'. Het causale verband tussen een subsidie op projectniveau en de bereikte effecten op regionaal of nationaal niveau is echter lastig aan te tonen, aangezien ook andere factoren zoals macro-economische ontwikkelingen een belangrijke invloed hebben op het effect.

Aanbeveling (aan ministers van EZ en SZW): Analyseer periodiek de oorzaak van en de redenen voor gevonden aanbestedingsfouten en gebruik de uitkomst bij de evaluatie van de Structuurfondsenprogramma's.

Aanbeveling (aan ministers van EZ en SZW): Maak begunstigden nog meer bewust van de risico's en gevolgen van het niet naleven van aanbestedingsregels, die gelden binnen de operationele programma's van het ESF en het EFRO door goede voorlichting en advisering vooraf'.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. De oorzaken in de vorm van 'lessons learned' worden meegenomen in evaluaties van de structuurfondsprogramma's. Daarnaast is het voorkomen van aanbestedingsfouten van belang. De uitvoeringsinstanties, de managementautoriteiten (MA's), zullen voor de periode 2014-2020 aan de voorkant en gedurende het proces meer voorlichting geven om fouten te voorkomen. In de voorlichting worden de 'lessons learned' besproken en er wordt met de begunstigden in gesprek gegaan over de te volgen aanbestedingsprocedures, en de vereisten ten aanzien van de regelgeving. Ook zijn er handleidingen voor de begunstigden ontwikkeld met daarin concrete handreikingen, en wat de gevolgen zijn van het niet naleven van de (aanbestedings)regels. Naast de verantwoordelijkheid die de MA op deze manier neemt, is de begunstigde zelf verantwoordelijk voor een correcte uitvoering, het doorvoeren van verbeteringen en het leren van eerder gemaakte fouten.

Aanbeveling (aan ministers van EZ en SZW): Leg expliciet en eenduidig vast of er bij de ESF- en EFRO-projecten additionele regionale en lokale aanbestedingsregels mogen worden toegepast die verder gaan dan de Aanbestedingswet 2012; weeg hierbij de te behalen voordelen af tegen de administratieve- en controlelasten.

Reactie:
Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en hecht belang aan duidelijkheid over dit onderwerp. Om deze reden zal het kabinet dit jaar de mogelijkheid verkennen om vast te leggen dat aanvullende regionale en lokale aanbestedingsregels niet van toepassing zijn op EFRO- en ESF-projecten. Daarbij zullen de te behalen voordelen van het gebruik van additionele lokale of regionale regels worden afgewogen tegen de administratieve- en controlelasten.

Hoogachtend,
De minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013a). *EU-trendrapport 2013; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 523, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Rapport bij de nationale verklaring 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 523, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013c). *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 371, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014a). *EU-trendrapport 2014; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 869, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Rapport bij de Nationale verklaring 2014; Verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer.* Den Haag: eigen beheer.

Berenschot (2011). Mid Term Evaluatie efro D2 2007 - 2013, 14 februari 2011. Den Haag: eigen beheer.

Europese Commissie (2008). *Guidance Note on the Annual Summary in relation to Structural Actions and the European Fisheries Fund.* COCOF 07/0063/06-EN, final version 12/11/2008. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011). *Commision staff working document, Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2011*
Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure, Accompanying the document; Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests Fight against fraud Annual Report 2011, SWD(2012) 229 final. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012). Een routekaart naar een bankenunie. Mededeling COM(2012) 510f final, 12 september 2012. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2013). *Administrative performance differences between Member States recovering Traditional Own Resources of the European Union,* IP/D/ALL/FWC/2009-056 28/02/2013. Brussel: Directoraat Generaal voor Intern Beleid.

Europese Commissie (2014a). *Report from the commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests.* Fight against fraud 2013 Annual Report, COM(2014) 474 final van 17 juli 2014. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2014b). *Commission staff document, Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure.* SWD(2014) 244 final. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2014c). *Antwoorden van de Commissie op vragen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het Financieel Reglement van de EU-begroting.* C(2014) 2582 final. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2014d). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council and to the European Court of Auditors on the adoption of the interinstitutional working group recommendations for the establishment and use of national declarations*, Brussel, 28.10.2014, COM(2014) 688 final.

Europees Parlement (2014). *Report on the future role of the Court of Auditors; The procedure on the appointment of Court of Auditors' members: European Parliament consultation.* A7-0014/2014. Brussel: Europees Parlement.

Europese Rekenkamer (2013). *Op weg naar correcte gegevens over het Bruto Nationaal Inkomen (BNI): een meer gestructureerde en gerichte aanpak zou de doeltreffendheid van de verificatie door de Commissie verbeteren*, Speciaal verslag nr. 11/2013. Luxemburg: eigen beheer.

Europese Rekenkamer (2014a). *Presentatie van de Jaarverslagen 2013 van de Europese Rekenkamer*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014.

Europese Rekenkamer (2014b). *Hiaten, overlappingen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014.

Ministerie van Financiën (2014). *Nadere toelichting op het standpunt met betrekking tot de aangehouden motie van het Kamerlid Van Hijum inzake zijn verzoek tot het opnemen van de onderbouwing van de EU-afdrachten in de Nationale Verklaring*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 523, nr. 12, Den Haag: Sdu.

Nautus/Gemeente Zwolle (2011). *Evaluatie Actieplan Jeugdwerkloosheid Regio IJssel-Vecht.* Zwolle: 2011.

Sillen (2012). *Migratie en de reclamecampagne.* Maastricht: Universiteit Maastricht.

Tweede Kamer (2014). *Aandacht voor het parlementair budgerecht in Europees perspectief; Rapport van een werkgroep uit de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.* Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op dinsdag 9 september 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij Kamerstuk 31 597, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. P. Antenbrink (projectleider)
Dhr. A.H.J. Hilhorst
Dhr. mr. R.M.G. Hub
Dhr. P.E. Jongenotter
Mw. S.M.W.H. Melis MA
Mw. drs. A.S. de Neyn van Hoogwerff
Dhr. drs. L. Simonse

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Lida Goede, Buitenbeeldinbeeld
(sculptuur 'Europa en de stier'
van Eric Claus, 2001)

Infographics

Joris Fiselier *Infographics*

Den Haag, februari 2015